

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

NATALIA NAVARRO DOS SANTOS

**SANÇÃO E PROTEÇÃO NO SENADO BRASILEIRO**

*Uma análise das condições de transgressão às leis, de sua sanção ou de seu  
acobertamento*

SÃO PAULO

2015

NATALIA NAVARRO DOS SANTOS

**SANÇÃO E PROTEÇÃO NO SENADO BRASILEIRO**

*Uma análise das condições de transgressão às leis, de sua sanção ou de seu acobertamento.*

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo.

Campo de conhecimento: Administração Pública e Governo

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Gonçalves Couto

SÃO PAULO

2015

Navarro, Natalia.

Sanção e proteção no Senado brasileiro: uma análise das condições de transgressão às leis, de sua sanção ou de seu acobertamento / Natalia Navarro. - 2015.

156 f.

Orientador: Cláudio Gonçalves Couto

Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Corrupção. 2. Corrupção na política - Brasil. 3. Política e governo. 4. Sistemas políticos. I. Couto, Cláudio Gonçalves. II. Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 328.185(81)

NATALIA NAVARRO DOS SANTOS

## **SANÇÃO E PROTEÇÃO NO SENADO BRASILEIRO**

*Uma análise das condições de transgressão às leis, de sua sanção ou de seu acobertamento*

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo.

Campo de conhecimento: Administração Pública e Governo

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Gonçalves Couto

Data de aprovação: \_\_ / \_\_ / \_\_\_\_

Banca examinadora:

---

Prof. Dr. Cláudio Gonçalves Couto  
(orientador)  
FGV - EAESP

---

Prof. Dr. Marco Antônio Teixeira Carvalho  
FGV – EAESP

---

Prof. Dr. George Avelino Filho  
FGV – EAESP

---

Prof. Dr. Rogério Bastos Arantes  
USP – FFLCH

---

Prof. Dr. Sergio Rodrigo Marchiori Praça  
FGV - CPDOC

## AGRADECIMENTOS

Esse trabalho é fruto da minha trajetória e como muitas pessoas fizeram parte dela ao longo dos anos em que realizei o doutorado, gostaria, antes de mais nada, de agradecer a todos os que contribuíram direta ou indiretamente.

Agradeço a Fundação Getúlio Vargas de São Paulo e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pela bolsa concedida o que permitiu a realização do meu doutorado no Brasil e no período em que estive na *University of Oxford* para o meu doutorado sanduíche.

Agradeço imensamente aos meus pais, irmã, irmão e familiares pelo apoio nos momentos difíceis, pelo auxílio sempre que precisei, paciência quando minha ausência era necessária, acolhimento e incentivo independentemente do plano, projeto ou ideia, e mais do que tudo, ao amor dedicado, o que fez e faz tudo valer a pena. Por me mostrarem que eu sempre posso ir mais longe, não importa o tamanho dos obstáculos que eu venha a enfrentar. Por serem minhas referências de vida e minha maior fonte de inspiração. Obrigada, eu não teria conseguido sem vocês.

Gostaria de agradecer especialmente ao meu orientador e para sempre mentor, Prof. Cláudio Gonçalves Couto, por compartilhar comigo de seu notório conhecimento, mas também por sua atenção e dedicação que sempre conferiu aos trabalhos que realizei sob sua orientação desde minha graduação. Agradeço, sobretudo, pela amizade, pelo apoio incondicional e confiança que sempre dedicou a mim durante toda minha trajetória acadêmica, de minha primeira monitoria, ainda na graduação, até a conclusão desta tese. O meu muito obrigada pelas conversas, discussões e ensinamentos sempre esclarecedores e inspiradores.

Aos meus professores do doutorado da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, por compartilharem seu conhecimento de forma tão generosa e pelas inúmeras discussões que influenciaram positivamente este trabalho. Agradeço especialmente aos professores Marco Antônio Teixeira por seu apoio incondicional, pelas inúmeras oportunidades de pesquisa e ensino, pelos seus ensinamentos e tão valiosos conselhos desde o mestrado. Ao professor Mário Aquino Alves, pelas conversas sempre inspiradoras, pelo apoio e

confiança de sempre, mas principalmente nos momentos mais difíceis. A professora Maria Rita Loureiro, sempre inspirando a carreira profissional de alunos, pesquisadores e professores em suas aulas ou apresentações em congressos, mas também pela atenção, dedicada como coordenadora da linha TEPP de pesquisa, sempre acolhedora e compreensiva. Ao professor Fernando Abrucio, pelo apoio incondicional, pelo incentivo e confiança em minha trajetória acadêmica. Também pelos valiosos conselhos e sugestões que me fizeram chegar até aqui.

Agradeço ao professor Timothy Power e a todos os professores e pesquisadores do Latin American Centre, da University of Oxford, por terem me recebido de forma tão atenciosa, acolhedora e generosa antes e durante meus estudos em Oxford. Pelas discussões e contribuições tão caras ao desenvolvimento desta tese. Não poderia deixar de agradecer também a Andreia Reis, Malu Gatto e Rosana Pinheiro-Machado pela amizade dedicada, pelos momentos descontraídos, assim como pelas discussões e trocas que tanto enriqueceram o debate aqui consolidado. Gostaria de agradecer também aos amigos, Robson Della Torre, Bruna Campos Gonçalves, Avash Piya, Natasha Stanic, Stefano Turchetta, Caterina Arci e a todos aqueles com quem tive o privilégio de dividir momentos tão especiais no período em que estive em Oxford.

Gostaria de agradecer imensamente aos Professores Rogério Arantes, Sérgio Praça, Marco Antônio Teixeira e George Avelino pelos valiosos comentários, críticas e sugestões que tanto contribuíram para este trabalho e definitivamente para trabalhos futuros.

Gostaria de agradecer aos meus alunos e amigos do Centro Universitário Senac que tanto me apoiaram ao longo dos últimos quatro anos. Agradeço aos meus queridos amigos Renato Eliseu Costa, Anny Medeiros e Ana Paula Massonetto, pelo apoio, ajuda nos momentos que precisei, sempre com um sorriso no rosto e uma palavra de incentivo. Com certeza o doutorado não foi fácil, mas definitivamente vocês contribuíram muito para torna-lo possível. Quero agradecer especialmente a minha grande amiga Maristela dos Reis Souza, pela parceria de todas as horas, pela compreensão nos momentos de ausência, pelo incentivo e apoio incondicional nas longas madrugadas de trabalho. Agradeço muito pelas conversas esclarecedoras e acolhedoras, por acreditar no meu trabalho e não me deixar desistir, nem mesmo quando o cansaço quase me vencia.

Agradeço aos meus companheiros de jornada da FGV pelos inúmeros momentos que compartilhamos juntos de dificuldades, descobertas, superações e companheirismo.

## RESUMO

Com o fortalecimento recente dos órgãos de controle, o avanço na adequação da legislação vigente no combate à corrupção e a atuação cada vez mais investigativa da mídia em casos de corrupção, o tema tem ganho destaque no cotidiano do cidadão brasileiro. Os avanços obtidos, refletem não somente a preocupação em relação aos efeitos da corrupção que incidem sobre a administração pública e sobre o cidadão, mas também com relação à legitimidade do sistema político. Apesar disso, por se tratar a corrupção, e outras transgressões às leis, de um fenômeno oculto, pouco se conhece acerca das condições de ocorrência deste mercado ilegal. O cidadão descontente reivindica das instituições sanção aos envolvidos neste mercado. A percepção da população acerca do caráter punitivo dos órgãos de controle é ainda de insuficiência. Nesse sentido, se faz necessário conhecer as configurações que desencadeiam na sanção e não sanção de parlamentares envolvidos em casos de corrupção a fim de compreender se, de fato, houve ou não leniência na condução dos processos investigativos e punitivos. Desta forma, este trabalho objetiva compreender quais fatores condicionam a ocorrência de sanção em casos de corrupção, assim como analisar as configurações que deflagram no impasse entre o agir coletivamente (protegendo o acusado e, conseqüentemente a rede de envolvidos) ou individualmente dos atores políticos (não protegendo o acusado e, o acusado não protegendo a rede) em diferentes casos. Os casos adotados foram: 1) do superfaturamento das obras do TRT-SP, 2) da criação e funcionamento de um mercado ilegal de jogos de azar no Estado de Goiás e, 3) da edição e não publicação de atos administrativos no Senado. Proponho uma análise qualitativa comparativa entre os casos, utilizando-me do método configuracional. Os resultados apresentados nesta pesquisa, não tem pretensão de explicar todo e qualquer caso de corrupção, mas contribuir para o debate acerca do tema.

Palavras-chave: corrupção e transgressões às leis, Senado brasileiro, sanção, proteção, método QCA.

## **ABSTRACT**

Since the recent strengthening of the preventive polices against corruption and the development and coverage of an investigative journalism in corruption cases, the issue has become a focal concern in the Brazilian citizen routine. The advances made, reflect not just the concern about the effects of corruption imposed on the public administration organizations, and on the citizens, but also regarding the legitimacy of the political system. Nevertheless, the corruption is a hidden phenomenon and therefore we do not know enough about the current conditions of the occurrence in this illegal market. The disgruntled citizen claims from the institutions the sanction of the involved in this market. The population's perception about the degree of punitive regulatory agencies is still insufficient. In this sense, it is necessary to know the configurations that trigger the sanction and not sanction legislators involved in corruption. In order to understand if, in fact, there was leniency or not in the conduction of investigative and punitive processes. Thus, this study aims to understand what factors triggered the occurrence of sanctions in corruptions cases, likewise as the conditions which trigger the impasse between the collective act (protecting the accused and consequently protecting the network of involved) in different cases. The cases adopted were: 1) the overpricing of the TRT-SP headquarters' building; 2) the establishment and operation of an illegal gambling market in the State of Goiás and; 3) the editing and not publication of administrative acts in the Senate. I propose a comparative qualitative analysis of the cases using the configurational method. The results presented in this study, do not intend to explain every case of corruption, but contribute to the debate of the subject.

**Keywords:** corruption, Senate, sanction, protection of transgression, QCA method.

## **LISTA DE SIGLAS**

ACP – Ação Civil Pública

ALBP – Aliança entre político(s) e burocracia pública

BALEG – Brecha ou ausência de legislação para a infração

CISSET – Secretarias de Controle Interno

CEDPS – Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado

CCCI – Comissão de Coordenação de Controle Interno

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

CORPINT – Corrupção integrativa

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito

DEM – Partido Democratas

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

IMPO – Infração de menor potencial ofensivo

INTEST – Intervenção estatal nas relações de mercado

JUCESP – Junta Comercial do Estado de São Paulo

MECGOV – Mecanismos de governança do mercado ilegal

MP – Ministério Público

MPF – Ministério Público Federal

MPU – Ministério Público da União

MP-GO – Ministério Público de Goiás

ONG – Organização Não Governamental

PDA – Processo Administrativo Disciplinar

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PF – Polícia Federal

PFL – Partido da Frente Liberal

PGR – Procuradoria Geral da República

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP – Partido Progressista

PR – Partido da República

PSDB – Partido da Social Democracia do Brasil

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTCOAL – Partido de coalizão

QCA – *Qualitative Comparative Analysis*

RECDIF – Recurso difamatório contra um parlamentar

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TCU – Tribunal de Contas da União

TRF- Tribunal Regional Federal

TRT – Tribunal Regional do Trabalho

## **LISTA DE GRÁFICOS**

**Gráfico 1: Confiança no Congresso Nacional brasileiro (1995-2015).....24**

**Gráfico 2: Confiança no Judiciário (1995-2015).....25**

## **LISTA DE FIGURAS**

**Figura 1: Role of organized crime in ilegal exchanges involving corrupt politicians.....50**

**Figura 2: Criação da Incal Incorporações S.A. ....67**

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1: Síntese simplificada dos atos e crimes e penas previstas.....</b>	<b>40</b>
<b>Tabela 2 Multiple Conjunctural Causation in a Nutshell.....</b>	<b>57</b>
<b>Tabela 3: Lista de senadores beneficiados com os atos secretos. ....</b>	<b>97</b>
<b>Tabela 4 Matriz para ocorrência de sanção em casos de corrupção .....</b>	<b>116</b>
<b>Tabela 5 Truth table para ocorrência de sanção nos casos de corrupção.....</b>	<b>116</b>
<b>Tabela 6 Soluções a partir dos resultados da truth table.....</b>	<b>117</b>
<b>Tabela 7 Matriz para ocorrência de proteção ao acusado em casos de corrupção.....</b>	<b>120</b>
<b>Tabela 8 Truth table para a ocorrência de mecanismos de proteção. ....</b>	<b>120</b>
<b>Tabela 9 Soluções a partir dos resultados da truth table.....</b>	<b>121</b>
<b>Tabela 10 O jogo da corrupção: agir coletivo ou individual. ....</b>	<b>134</b>
<b>Tabela 11: Análise de estratégias em caso de sanção de corrupção parlamentar desintegrativa (TRT-SP).....</b>	<b>137</b>
<b>Tabela 12: Análise de estratégias em caso de sanção de corrupção parlamentar integrativa (Atos Secretos).....</b>	<b>140</b>

# Sumário

INTRODUÇÃO .....	18
CAPÍTULO 1: O QUE SABEMOS SOBRE CORRUPÇÃO (E OUTRAS TRANSGRESSÕES) ATÉ O MOMENTO? .....	23
<b>1.1. A corrupção como conceito</b> .....	26
<b>1.2. Corrupção e outras transgressões às leis segundo a legislação brasileira</b> .....	30
<b>1.2.1. Advocacia administrativa</b> .....	32
<b>1.2.2. Improbidade administrativa</b> .....	33
<b>1.2.3. Prevaricação</b> .....	37
<b>1.2.4. Corrupção ativa</b> .....	37
<b>1.2.5. Corrupção passiva</b> .....	37
<b>1.2.6. Peculato</b> .....	38
<b>1.2.7. Concussão</b> .....	39
<b>1.3. Revisão bibliográfica acerca do tema corrupção</b> .....	40
<b>1.3.1. Estudos comportamentais: o comportamento <i>rent seeking</i></b> .....	41
<b>1.3.2. Estudos comportamentais: a escolha racional</b> .....	42
<b>1.3.3. Estudos econômicos sobre corrupção</b> .....	43
<b>1.3.4. Estudos de percepção sobre corrupção</b> .....	44
<b>1.3.5. Estudos culturais</b> .....	45
<b>1.3.6. Estudos das relações sociais</b> .....	46
CAPÍTULO 2: MERCADO DAS TRANSGRESSÕES CORRUPÇÃO, A VERTENTE INSTITUCIONAL.....	48
<b>2.1. O mercado da corrupção</b> .....	48
CAPÍTULO 3: METODOLOGIA E OS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS UTILIZADOS .....	54
<b>3.1. <i>Qualitative Comparative Analysis</i></b> .....	55
<b>3.2. Desenho de pesquisa e processo de investigação</b> .....	61
CAPÍTULO 5: O QUE SABEMOS SOBRE OS CASOS? .....	63
<b>5.1. O caso da construção do TRT-SP</b> .....	63
<b>5.2. O caso dos jogos de azar: Operação Monte Carlo</b> .....	74
<b>5.3. O caso dos atos secretos do Senado</b> .....	94
CAPITULO 5: ANÁLISE DOS CASOS DE ACORDO COM O QCA .....	115
<b>5.1. As condições para ocorrência de sanção em casos de corrupção de um parlamentar</b> .....	115
<b>5.2. As condições para ocorrência do acionamento dos mecanismos de proteção a um parlamentar</b> .....	119

<b>5.3. Aspectos qualitativos da análise do mercado da corrupção .....</b>	<b>124</b>
<b>CAPÍTULO 7: O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÕES DOS PARLAMENTARES EM DENÚNCIAS DE CORRUPÇÃO E OUTRAS TRANSGRESSÕES ÀS LEIS VIGENTES.....</b>	<b>129</b>
<b>7.1. Teoria dos jogos: o conceito aplicado à prática da corrupção e outras transgressões às leis vigentes. ....</b>	<b>129</b>
<b>7.2. Estratégias nos casos analisados .....</b>	<b>135</b>
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	141
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	149
ANEXO .....	156

## INTRODUÇÃO

É incontestável que a corrupção e outras formas de transgressão, ou de práticas políticas antirrepublicanas, causam prejuízos à legitimidade das instituições políticas, à eficiência na prestação dos serviços públicos, assim como ao desenvolvimento econômico e social. O descontentamento com relação aos efeitos negativos das transgressões não é exclusividade do cidadão comum, mas também atinge pesquisadores, aqueles que dedicam suas vidas à uma política sem ilícitos (é claro), os que se empenham ao controle e à fiscalização da administração pública, empresários que buscam um cenário competitivo livre de propinas, bem como os servidores públicos que têm seu cotidiano de trabalho afetado, pois recursos já escassos, tornaram-se quase inexistentes em razão de desvios ilegais. Tal descontentamento reflete a percepção do cidadão sobre a imoralidade política no país e sobre o trato que as instituições do Estado conferem a ela.

A percepção do brasileiro acerca da atuação dos órgãos de controle e combate a transgressões no país é ainda bastante pessimista, vista como insuficiente para conter seu avanço. Tal perspectiva deixa gosto amargo na boca dos cidadãos que passam a desconfiar das instituições democráticas e, sem encontrar uma saída, criticam, toleram e, por vezes, compactuam com malfeitos. Quando o sentimento de desaprovação supera o de confiança nas instituições, emerge a aceitação latente ou até mesmo a legitimação dos ilícitos como parte inerente ao exercício do poder (Becquart-Leclercq, 1989).

Nesse sentido, pesquisadores de diversos países têm adotado a corrupção e outros tipos de transgressões como objeto de estudo e, até mesmo, como um tipo de missão. As perspectivas conferidas por cada pesquisador ou grupo de pesquisadores deram origem a diferentes vertentes teóricas. Seria praticamente impossível dar cobertura a todos os estudos desenvolvidos por tais vertentes. Desta forma, com o objetivo de conferir amplitude à abordagem dos estudos sobre corrupção, porém sem a pretensão de esgotar o diálogo acerca do tema, a revisão teórica deste trabalho se concentrou em seis vertentes de estudos: i. comportamental, ii. econômica, iii. de percepção, iv. cultural, v. de relações sociais e; vi. institucional.

À última delas foi dedicado um capítulo à parte, pois a vertente institucional tem concentrado seus esforços a explicar as estruturas e o funcionamento do “mercado da corrupção”. A compreensão acerca das condições para que a corrupção ocorra é fundamental para a compreensão de como esse mercado chega ao fim, por meio da sanção aos envolvidos, ou tem sua continuidade garantida, quando o desenho institucional favorece a corrupção ou ainda contribui para que os mecanismos de proteção sejam acionados, e assim, influam sobre o resultado, levando a não sanção dos envolvidos.

Este trabalho foi motivado pela observação da ocorrência e da recorrência de escândalos relativos à corrupção e outras transgressões em um sistema político democrático, a despeito da existência de órgãos de fiscalização e controle, bem como de um rico conjunto de normativas destinadas a evitá-las. Nesse sentido, não pretendo fornecer uma fórmula de combate a tais transgressões, mas sim compreender quais fatores contribuem para a ocorrência de violações de normas por parte dos parlamentares, bem como para torná-la aceitável como parte do jogo político ou não. Para isso, assumo que a violação de princípios legais e morais é um processo, cujas condições de ocorrência se modificam no decorrer do jogo, o que implica em maior ou menor probabilidade de que as atividades desenvolvidas sejam descobertas e que se conduza a um processo de investigação e sanção pelos órgãos de controle.

Desta forma, o entendimento acerca do funcionamento da corrupção e outras violações como processo, alerta para a necessidade de olharmos por detrás das cortinas deste espetáculo anunciado nos veículos de informação, a fim de analisar as relações causais entre as configurações de ocorrência de transgressões aos resultados de sanção e não sanção de parlamentares, assim como compreender quais as condições podem se configurar como incentivos para a proteção ou não de tais práticas.

Nesse sentido, o objetivo geral desta tese é compreender a causalidade entre os fatores condicionam a ocorrência de transgressões aos de sanção, assim como analisar as condições que deflagram no impasse entre o agir coletivamente (protegendo o acusado e, conseqüentemente a rede de envolvidos) ou individualmente dos atores políticos (não protegendo o acusado e, o acusado não protegendo a rede) a partir de uma denúncia de violação de diferentes tipos de norma.

O cenário escolhido foi o Senado brasileiro, pois após a criação do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, o Senado tornou-se uma importante fonte de dados acerca das denúncias

e representações contra parlamentares acusados de transgressões ainda pouco explorados. Em essência, estes são os instrumentos utilizados por Senadores para pedir a investigação e sanção de parlamentares suspeitos de cometerem transgressões às normas vigentes pelo CEDP da Casa legislativa em questão.

Os casos foram definidos, a princípio, pelos únicos casos de sanção / cassação de senadores no período de 1993 a 2014, dos ex-senadores Luiz Estevão e Demóstenes Torres. Foi também contemplado um caso de arquivamento de denúncias e representações pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado de grande divulgação na mídia. Tal caso foi selecionado, pois reflete a ocorrência de improbidade, mas não de sanção. Trata-se do escândalo dos atos secretos que apresentou evidências de não publicação de atos administrativos que beneficiaram diversos senadores, dentre eles, o na época presidente do Senado, José Sarney. Nenhum caso de absolvição foi adotado, pois parte-se do princípio de que não existia transgressão alguma, uma vez que o acusado foi inocentado das acusações que lhe cabiam e, qualquer questionamento acerca do processo conduzido necessitaria de vasto e notório conhecimento jurídico. Casos de renúncia, não foram considerados, pois primeiramente evidencia uma ação individual e não coletiva, inviabilizando a análise de mecanismos de proteção ou sanção. Não foram analisados também pelo fato de que a renúncia não é um resultado conferido pelos órgãos de controle, o que impede o acompanhamento do processo de sanção até o final, visto que o próprio parlamentar determina sua sanção ao abdicar de seu mandato. Objetiva-se dar continuidade a esta pesquisa futuramente com a observação de outros casos, visando expandir o grau de generalização do estudo.

Para fins de análise, procuro primeiramente identificar as condicionantes de ocorrência de corrupção em casos que resultaram em denúncia e representação no CEDPS, sob a alegação de que os parlamentares estariam envolvidos em corrupção e, portanto, agindo de maneira contrária à ética e ao decoro parlamentar. As condicionantes seriam extraídas da literatura cujo objeto de estudo é a corrupção, por meio de postulados, ou seja, princípios e fundamentos reconhecidos como verdadeiros pela bibliografia estudada, mas que ainda não foram testados em diferentes casos. Tais postulados foram transformados em hipóteses a serem testadas pela metodologia adotada.

Desta feita, busco analisar a relação entre tais fatores condicionantes aos resultados obtidos em três casos de denúncia e/ou representação no CEDPS, que implicaram na ocorrência

de sanção e de não sanção<sup>1</sup> do parlamentar. Os distintos resultados anunciam processos diversos que podem apresentar ou não um *modus operandi* na ação dos atores políticos.

Por fim, objetiva-se compreender o processo de tomada de decisão dos pares e do Executivo no acionamento de mecanismos de proteção ou sanção a senadores nos casos de violação analisados. Os processos são entendidos como jogos, cujos incentivos podem levar a cooperação entre os jogadores para proteção do(s) acusado(s), ou ainda, conduzir a ações individuais autointeressadas.

A metodologia adotada foi “análise qualitativa comparativa configuracional”, pois trata-se de um método desenvolvido para estudos comparados que compreende a análise de causalidade entre as variáveis e a ocorrência de resultados em amostras de N pequeno. A justificativa sobre a escolha do método se deve ao alto valor explicativo, se comparado a outros métodos, também por se tratar de uma técnica sensível ao contexto e por permitir que o pesquisador explique o fenômeno estudado a partir de modelos causais entre os casos comparados. O que evitaria o determinismo de um resultado pautado em um único modelo causal.

Este trabalho foi estruturado em seis capítulos, introdução e considerações finais. O primeiro capítulo dedica-se à conceptualização do que é corrupção. O processo de conceptualização foi dividido em três etapas. A primeira delas aborda a corrupção epistemologicamente, pois ao desenhar um mapa semântico do conceito é possível remontar o que as pessoas pensam e dizem por palavras. Embora este não seja um estudo especificamente sobre corrupção, os estudos sobre ela nos fornecem um arsenal analítico útil para o estudo de outras formas de transgressão, daí a sua utilização e a relevância de sua conceituação. A segunda compete à legislação, pois apresenta a concepção normativa que estrutura e dá base legal para explicar as transgressões associadas às ações dos atores políticos em questão. Por último, proponho uma discussão acerca das vertentes teóricas citadas anteriormente, com o objetivo de conferir uma visão holística acerca do tema e possibilitar a identificação dos postulados que orientaram a construção das variáveis utilizadas no modelo analítico e das hipóteses testadas.

O segundo capítulo apresenta o debate proposto pela vertente institucional que relaciona as semelhanças e diferenças de um mercado formal legal e um mercado ilegal, o da corrupção.

---

<sup>1</sup> As razões pelas quais foram adotados apenas dois resultados, assim como dos casos e das variáveis utilizadas no modelo, são explicadas no capítulo metodológico.

Discute as condições necessárias para sua existência, bem como para seu funcionamento. Por fim, apresenta os riscos, custos e benefícios possíveis para aqueles que se envolvem ou consideram entrar neste mercado.

No terceiro capítulo apresento a metodologia adotada por essa pesquisa, suas etapas e técnicas. Explico também a construção do desenho de pesquisa e a orientação do processo investigativo. Por fim, estabeleço os postulados, oriundos do consenso entre as vertentes, e a partir deles, apresento as variáveis e as hipóteses criadas.

O quarto capítulo, intitulado “o que sabemos sobre os casos?”, compreende a reconstituição dos casos adotando como fontes de consulta, material extraído de diferentes veículos de comunicação (Congresso em Foco, Folha de São Paulo, Estadão, Valor Econômico, Jornal do Senado, O Globo, entre outros), documentos oficiais (atas, decisões de juízes e comissões criadas para a investigação e/ou sanção dos envolvidos, relatórios), tramitação de processos acompanhadas diretamente nos sites dos respectivos tribunais.

O quinto capítulo refere-se a análise dos casos à luz da metodologia qualitativa comparativa configuracional. A primeira etapa foi examinar quais fatores e como eles influem sobre os resultados de sanção e não sanção dos parlamentares denunciados e, em seguida, quais fatores se apresentaram quando foram e quando não foram acionados os mecanismos de proteção ao parlamentar acusado. A segunda foi verificar quais condições foram consideradas necessárias e suficientes nos distintos resultados. A última retoma a discussão proposta pelo capítulo dois e a reconstituição dos casos, para dar conta de questões que escapam ao modelo de análise.

No sexto capítulo utilizo-me da Teoria dos Jogos para a análise do processo decisório dos atores políticos nos casos analisados. Para tanto, retomo os resultados obtidos no capítulo anterior para construir os cenários em que atuaram os atores políticos e os fatores que incidiram sobre as decisões para representar e compreender as estratégias dos senadores ao proteger ou sancionar os acusados, em cada um dos casos. Por fim, apresento as considerações finais deste trabalho.

## CAPÍTULO 1: O QUE SABEMOS SOBRE CORRUPÇÃO (E OUTRAS TRANSGRESSÕES) ATÉ O MOMENTO?

Rui Barbosa (1889) dizia que a corrupção é sentida como uma espécie de impressão olfativa que insinua-se penetrante por ação fisiológica no organismo, cuja ação é crônica e poupa cuidadosamente a legalidade. Na Constituição Federal brasileira resplandece a conquista dos direitos sociais, civis e políticos, firmada a soberania popular, das leis e outros regimentos. Enquanto isso, às vistas da legalidade atribuída pelas instituições democráticas, emergem cotidianamente escândalos de corrupção. Porém, os infortúnios da corrupção não trouxeram apenas uma impressão olfativa, mas o descontentamento dos cidadãos em relação às instituições políticas. Os frequentes escândalos de corrupção soam aos cidadãos como eventos rotineiros à política e à administração pública, como uma doença intratável. Segundo pesquisa realizada pela *ONG Transparency International*<sup>2</sup> em 2012, mais de 50% dos entrevistados no Brasil, julgam incorreto o comportamento de parlamentares e acreditam que o governo deve ser punido pelos danos causados por corrupção.

É inegável a constatação acerca dos malefícios causados pela corrupção a qualquer que seja o sistema político, seja na eficiência na provisão dos serviços públicos, no questionamento acerca da legitimidade das instituições democráticas ou no desenvolvimento econômico e social. No entanto, muitas vezes, o trato conferido ao tema incorre de um desleixo, sensacionalismo e até irresponsabilidade por parte dos veículos de comunicação. Como bem colocado por Filho e Praça (2014, p. 20), “*A corrupção seduz. E é por isso que tanto se fala dela. Faz apelo a um imaginário compartilhado, curtido em narrativas ficcionais e jornalísticas a que estamos todos expostos*”. O que não significa que os escândalos de corrupção anunciados constantemente nos instrumentos midiáticos não se constituam em um prelo, ainda que provisório, das informações que escapam das redes de proteção corporativas e que maculam a atuação dos órgãos de controle. Há de se considerar que a percepção dos

---

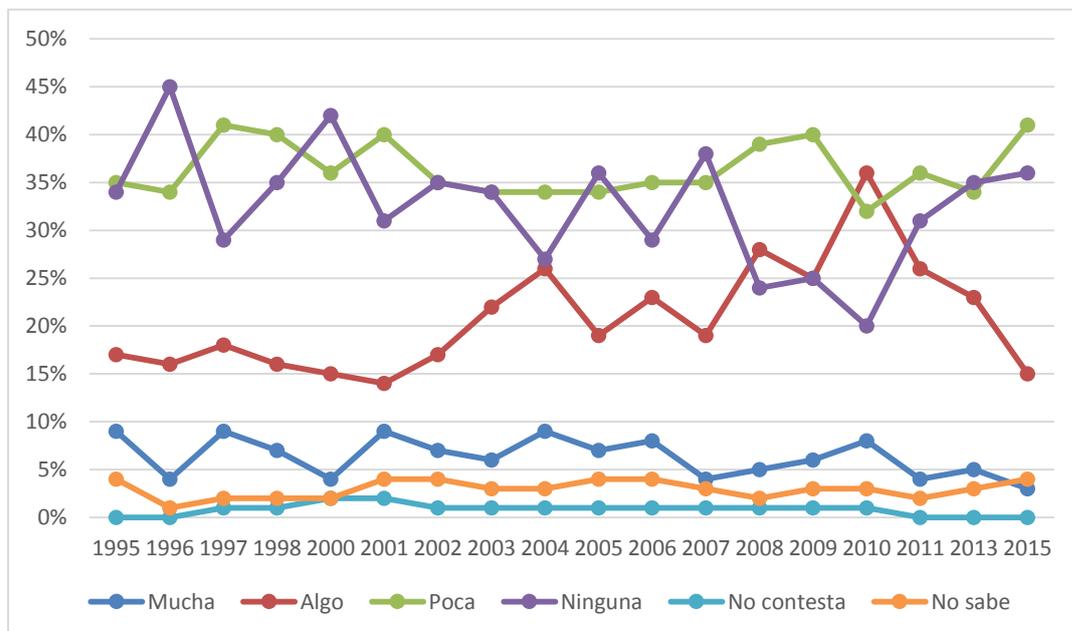
<sup>2</sup> *The Corruption Perceptions Index* classifica os países e territórios com base em uma pesquisa de percepção que avalia o quanto os cidadãos de cada país percebem seu setor público como corrupto. A pontuação de um país ou território indica o nível de percepção de corrupção no setor público em uma escala de 0 - 100, em que 0 significa que um país é percebido como altamente corrupto e 100 é percebido como muito limpo. A classificação de um país indica a sua posição em relação aos outros países e territórios incluídos no índice. Para acessar o conteúdo completo da pesquisa, bem como a metodologia adotada: <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/>

cidadãos se constrói, em boa medida, a partir de tais espetáculos anunciados nos veículos de comunicação.

Estudos acerca da percepção da corrupção contemplam uma perspectiva que reflete não somente às impressões acerca dos escândalos, como também os efeitos sobre a confiança dos cidadãos no sistema político em questão e nas instituições democráticas.

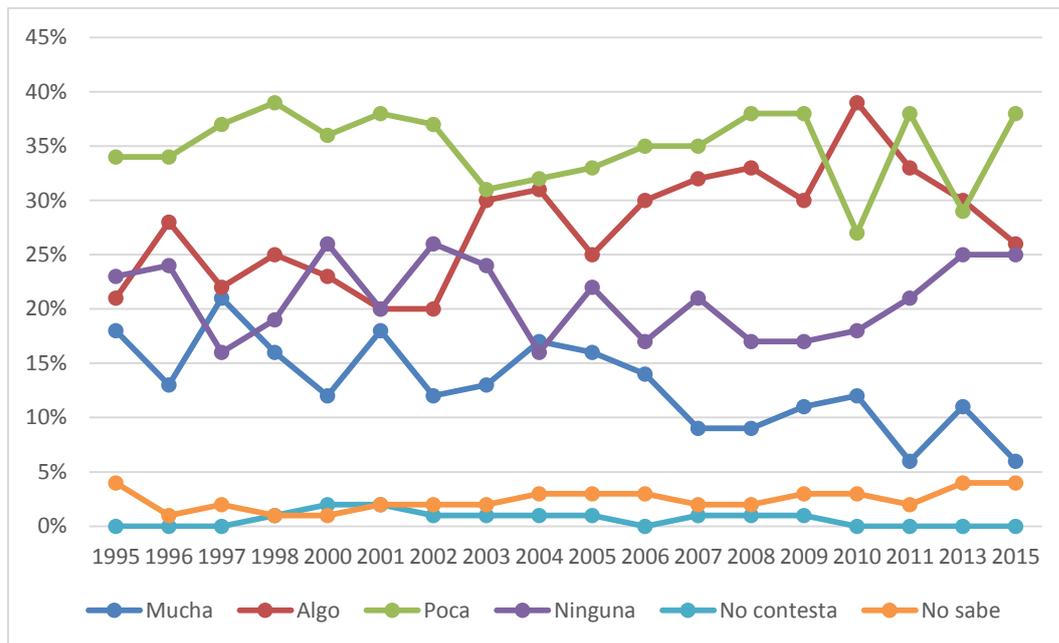
Dados obtidos no Latinobarómetro apontam que mais de 50% da população brasileira afirmam ter nenhuma ou pouca confiança nas instituições do Congresso Nacional, como pode ser observado no gráfico abaixo.

**Gráfico 1: Confiança no Congresso Nacional brasileiro (1995-2015).**



Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos no Latinobarómetro Database.

Tal desconfiança recai também sobre os órgãos do Judiciário, como podemos ver no gráfico abaixo.

**Gráfico 2: Confiança no Judiciário (1995-2015).**

Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos no Latinobarómetro Database.

Mais de 50% dos entrevistados apontaram que tem nenhuma ou pouca confiança no Judiciário.

Estatísticas do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), do Ministério da Justiça<sup>3</sup>, publicadas no ano de 2013 apontavam que apenas 0,1% dos presos são por corrupção. Apesar dos dados não refletirem a insatisfação dos cidadãos com a capacidade punitiva do Estado para crimes contra a administração pública, a mesma pesquisa indica que houve um aumento de 133% nas prisões por tais crimes entre 2009 e 2013.

Segundo dados do jornal O Globo<sup>4</sup>, no Senado, no período de 1993 a 2012 foram constatados: 6 casos de absolvição, 14 casos arquivados, 3 casos resultaram em advertência, 6 casos resultaram em renúncia e, 2 casos em cassação, sendo eles Luiz Estevão e Demóstenes Torres. Dos 31 casos (e não representações e denúncias), apenas 2 resultaram em sanção, o que corrobora a percepção de um caráter pouco punitivo.

<sup>3</sup> Dados extraídos da matéria divulgada pelo Congresso em Foco, publicada no dia 30/11/2013, <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/presos-por-corrupcao-sao-apenas-01-no-brasil/>, acesso no dia 21/03/2015.

<sup>4</sup> Inserir referência.

Como já ressaltado por Abramo (2005), as percepções sobre corrupção devem ser tomadas com cautela, pois informam pouco sobre o fenômeno empírico da corrupção. Apesar da limitação empírica, as pesquisas pautadas em percepção podem indicar, mesmo que indiretamente, um maior acesso da opinião pública às informações (via canais de comunicação, organizações da sociedade civil, entre outros) que compreendem as ações políticas; até mesmo expressar uma maior atuação dos mecanismos de controle e *accountability* que fazem emergir casos de corrupção. No entanto, as percepções não devem ser utilizadas como instrumentos para medir corrupção, considerando que o que está à disposição para análise são apenas escândalos e não o fenômeno em si (Pinto, 2011).

Deve-se atentar ainda à exploração da exposição de casos de corrupção em períodos pré-eleitorais como reflexo da falta de divisões ideológicas claras e como instrumento utilizado para desqualificar o governo ou partido de oposição. Fator que pode contribuir para uma percepção de maior corrupção (Speck, 2002, p.5). Para não incorrer nesse erro na discussão proposta, se faz necessária a compreensão do conceito de corrupção, do ponto de vista teórico, bem como do que é considerado corrupção na legislação brasileira.

---

## 1.1. A corrupção como conceito

*(...) além do perigo da radicalização, há também o da banalização. Análises da corrupção começam frequentemente com o comentário de que o tema é tão antigo quanto a civilização. (...) A revolta moral sobre a corrupção estaria condenada a fracassar nas leis ferrenhas da realidade ou da herança cultural milenar. (Speck, 2002, p. 6).*

A corrupção é um fenômeno político e, em grande medida, cultural. Nesse sentido, a palavra “corrupção” encontra-se correlacionada a diversos significados atrelados à conduta humana. Apesar de restringir-se a poucos casos e analisar apenas sociedades de influência anglo-saxônica, diferentes autores<sup>5</sup> ratificaram o caráter relativo e flexível do conceito de corrupção entre as culturas (Speck, 2000).

---

<sup>5</sup> Heidenheimer, 1970; Gardiner, 1970; Atkinson & Mancuso, 1985; entre outros.

Bobbio (2007) define corrupção em termos da legalidade e da ilegalidade, refutando sua definição em termos de moralidade e imoralidade. No entanto, não podemos dissociar a construção das leis do processo histórico, uma vez que os textos normativos são significantes, pois atribuem sentido e, portanto, valores suscetíveis a mudança, assim como a sociedade (Magalhães, 2009, p. 3). Ressalta-se ainda o dinamismo dos sentidos atribuídos ao universo jurídico, sujeito a interpretações diferenciadas a cada leitor, tendo em vista que *“quem lê e atribui sentido o faz a partir de sua compreensão dos significantes ali apresentados. (...) A interpretação do mundo, dos fatos, das normas é inafastável”* (Magalhães, 2009, p. 3 e 4)

Nota-se que as definições sobre corrupção tendem a ser amplas e genéricas permitindo interpretações diversas. Para compreendermos tal margem, precisamos avançar na discussão a respeito do seu processo de conceptualização. Filgueiras (2006) critica as análises das ciências sociais pautadas em vieses epistemológicos, por julgar que as ciências acabam por naturalizar os conceitos. Em contrapartida, Pitkin (2006, p. 15), defende que as palavras e o mundo mudam juntos, mas não em uma simples correlação direta, mas são constituídas a partir da conduta humana formada pelo que as pessoas pensam e dizem por palavras. Adepta ao argumento *pitkiniano*, proponho desenhar um mapa semântico associado primeiramente aos valores democráticos, em seguida às palavras da ordem ética e do decoro parlamentar nos países da América Latina, pela definição atribuída pelos mecanismos normativos formais de cada um deles, de modo a compreender quais os limites ideológicos gerais e os particulares legais de cada país.

Encontramos na literatura especializada (Leff, 2000; Ugalde 2002; Friderich, 2009; Pinto 2011; Bobbio, 1998; Speck, 2001; entre outros) um conjunto de palavras invariantes que compõem o conceito de corrupção. Todas elas referem-se a três tipos de condutas.

A primeira refere-se ao desvio de função, leis e regulamentos formais;

*(...) una institución informal o 'extra legal' utilizada por grupos o individuos que desvían su función como agentes del Estado para obtener beneficios materiales y privados al explotar la función burocrática o al influir en el proceso de toma de decisiones (Leff, 2000 apud Ugalde, 2002, p. 01).*

A segunda consiste no intercâmbio de recursos, obtenção de benefícios privados ou coletivos.

*Corruption is a kind of behavior which deviates from the norm actually prevalent or believed to prevail in a given context, such as the political. It is deviant behavior associated with a particular motivation namely that of private gain at public expense. But whether this was the motivation or not, it is the fact that private gain may be a monetary one, and in the minds of the general public usually is, but it may take other forms. It may be a rapid promotion, an order, decorations, and like, and the gain may not be personal, but benefit a family or other group. (Friderich, 2009, p. 15)*

A constituição de uma arena de decisão clandestina, instituição informal ou extra legal (*unaccountable*), cujo funcionamento influi negativamente no processo formal de tomada de decisões e afeta a viabilidade de um governo transparente e responsivo.

*(...) distinguen la corrupción de otros problemas sociales: en primer lugar, se trata de una desviación de las leyes y reglamentaciones formales por parte de los funcionarios públicos. En segundo lugar, la corrupción implica un intercambio de recursos que favorecen al funcionario público en detrimento de los intereses del Estado. Finalmente, la corrupción es una forma de influir negativamente —en tanto se trata de negociaciones secretas y clandestinas— en el proceso de toma de decisiones políticas. Si bien la corrupción se refiere a un fenómeno oculto, sus consecuencias son visibles aún cuando sean difíciles de cuantificar. (Ugalde, 2002, p. 2)*

Bobbio (1998) esmiúça mais o conceito e distingue três tipos de corrupção: 1) a prática da peita ou uso da recompensa escondida para mudar a seu favor o agir de um funcionário público; 2) o nepotismo, ou concessão de empregos ou contratos públicos baseados não no mérito, mas nas relações de parentela; 3) o peculato por desvio ou apropriação e destinação de fundos públicos ao uso privado. Defende-se que os tipos de corrupção podem variar para além dos expostos por Bobbio (1998), em razão das peculiaridades contidas em cada conjunto normativo.

Do ponto de vista epistemológico também encontramos um *core* comum que se refere à conduta fraudulenta, decadência de um processo arcaico, assim como a depravação de hábitos e costumes. A análise pauta-se nos três dicionários tomados como referência nos idiomas: inglês, português e espanhol.

#### Oxford English Dictionary *online*

1. *Dishonest or fraudulent conduct by those in power, typically involving bribery.*
2. *The process by which a word or expression is changed from its original state to one regarded as erroneous or debased: a record of a word's corruption.*
3. *Archaic the process of decay; putrefaction.*

#### Houaiss Dicionário de Língua Portuguesa

*Ato, processo ou efeito de corromper*

1. *Derivação: sentido figurado – depravação de hábitos, costumes etc.; devassidão*
2. *Ato ou efeito de subornar uma ou mais pessoas em causa própria ou alheia, ger. com oferecimento de dinheiro; suborno*
3. *Emprego, por parte de grupo de pessoas de serviço público e/ou particular, de meios ilegais para, em benefício próprio, apropriar-se de informações privilegiadas, ger. acarretando crime de lesa-pátria*
4. *Rubrica: termo jurídico – disposição apresentada por funcionário público de agir em interesse próprio ou de outrem, não cumprindo com suas funções, prejudicando o andamento do trabalho etc.; prevaricação.*

#### Diccionario de la Lengua Española – Real Academia Española

1. *Acción y efecto de corromper.*
2. *Vicio o abuso introducido en las cosas no materiales. Corrupción de costumbres, de voces.*
3. *En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.*

Podemos sintetizar aspectos e definições comuns às diferentes fontes consultadas, a primeira delas é que a corrupção é um processo que compreende práticas e ações que corrompem por meio da apropriação indevida da coisa pública para fins privados.

O conhecimento amplo que permeia as definições de corrupção anteriormente apresentadas é de conhecimento mais difundido, do que as que dizem respeito às normas que regulam a função legislativa. É importante lembrar que cabe às instituições de um governo representativo democrático determinar o que é ou não é considerado corrupção, bem como atualizar e aprimorar seu conteúdo normativo. Tal determinação é fruto de um processo político e jurídico que conceitua e reconceitua, adaptando-se às mudanças socioculturais.

Não se trata de uma tarefa fácil, principalmente por que apesar de políticos eleitos serem fiduciários da confiança e representantes da sociedade, as opiniões dos cidadãos acerca do tema nem sempre convergem para um mesmo ponto. Há de se considerar ainda, os interesses dos atores políticos com poder de agência para estabelecer ou modificar regulamentos em prol de causa corporativa e não democrática, ou ainda, criar regras próprias (informais) que convivam em parcimônia com as regras vigentes (formais). Dito isso, nota-se uma estrutura normativa dual com uma dimensão simbólica e outra operacional, sendo a primeira a visão idealizada, do “*como deveria ser*” traduzida em discursos políticos e retificadas por leis; enquanto a segunda é o reflexo do confronto do “*como deveria ser*” com a “*como é/ocorre*” (Becquart-Leclercq, 1989). A primeira dimensão corre o risco de camuflar a realidade, todavia a segunda, o risco de camuflar práticas ilegais infestas à sociedade.

## **1.2. Corrupção e outras transgressões às leis segundo a legislação brasileira**

A corrupção é tratada pelo sistema jurídico como um ilícito, previsto no Código Penal, usualmente, para designar o mau uso da função pública a fim de obter uma vantagem. No entanto, sua conceptualização pode variar entre os órgãos de controle e, conseqüentemente, impactar no trato que lhe é conferida. A amplitude semântica conferida ao termo corrupção implica na ausência de uma definição estrita e convergente. Tal amplitude, em boa medida, pode ser atribuída ao fato de que o agente quando transgride à lei no exercício de sua função

se vê sujeito a responsabilização em três esferas: criminal, civil e administrativa<sup>6</sup>. De acordo com o CNJ<sup>7</sup> e adeptos (Garcia 2002; Toron, 1999, Silvia-Sanchez, 2002), apenas transgressões que competem a esfera criminal devem ser consideradas como corrupção. No entanto, o próprio MPF considera corrupção atos de outra natureza que não a criminal. Desta forma, na ausência de uma definição convergente acerca do termo, utilizo-me do sentido amplo utilizado pelo MPF, na condição de órgão de controle, que engloba as responsabilidades civil, administrativa e criminal.

O Ministério Público Federal brasileiro considera corrupção e prevê sanção para transgressões como:

- Corrupção ativa em transação comercial internacional;
- Tráfico de influência;
- Advocacia administrativa;
- Corrupção eleitoral;
- Crime da lei de licitações;
- Corrupção eleitoral;
- Concussão;
- Condescendência criminosa;
- Inserção de dados falsos em sistemas de informações;
- Crime de responsabilidades de prefeitos e vereadores;
- Improbidade administrativa;
- Prevaricação;
- Violação do sigilo funcional;
- Corrupção ativa;
- Corrupção passiva;
- Emprego irregular de verbas ou rendas públicas;
- Facilitação de contrabando ou descaminho;

---

<sup>6</sup> Na esfera criminal, a responsabilidade criminal do agente público está relacionada ao “*cometimento do crime no exercício de suas funções ou em razão do mesmo*”. Enquanto na esfera civil, a responsabilidade é transgredida “*quando houver dano que deve ser reparado*”. Por fim, na esfera administrativa, a responsabilidade “*decorre da violação do dever funcional, que atenta contra o bom funcionamento do serviço público e dos fins por ele visados*” (Garcia, 2002, pp. 1).

<sup>7</sup> Entenda os conceitos de improbidade administrativa, crimes contra a administração pública e corrupção. CNJ Notícias, publicado no dia 09/02/2015. Disponível no link <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/62434-entenda-os-conceitos-de-improbidade-administrativa-crimes-contr-a-administracao-publica-e-corrupcao>, acesso no dia 23/11/2015.

- Peculato;
- Modificação ou alteração não autorizada de sistema de informação.

Não cabe aqui tratar cada transgressão considerada pelo MPF como corrupção, apenas aquelas citadas no decorrer deste trabalho, tornando inteligível a compreensão das acusações e dos processos aos quais tratam os casos analisados. Sendo eles:

- Advocacia administrativa;
- Improbidade administrativa;
- Prevaricação;
- Corrupção ativa;
- Corrupção passiva e;
- Peculato.

Outros crimes ditos comuns serão abordados nos casos, sendo feita a definição quando ocorrer.

Revisitar a legislação vigente nos auxilia na compreensão das transgressões cometidas pelos parlamentares, bem como dos custos legais (sanções) associados às atividades realizadas.

### **1.2.1. Advocacia administrativa**

Os crimes de advocacia administrativa são previstos pelo Art. 321 do Código Penal. Define-se como *“patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário”*.

A pena prevista é de detenção, de um a três meses, ou multa. Caso o interesse seja ainda ilegítimo acresce a pena de três meses a um ano, além de multa.

## 1.2.2. Improbidade administrativa

Os Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito são regulamentados pela Lei 8429/92, Art. 9º, que diz: *“Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente”*:

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou a disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza

cujo valor seja desproporcional a evolução do patrimônio ou a renda do agente público;

VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

A sanção prevista para ato de improbidade administrativa é prevista pela Constituição Federal de 1988, suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

### **Os Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário**

Já os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário são regulamentados pelos Art. 10, que define como “*qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei*”, e notadamente:

I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis a espécie;

III - doar a pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis a espécie;

IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis a espécie;

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito a conservação do patrimônio público;

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou a disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei.

A sanção prevista para ato de improbidade administrativa com prejuízo ao erário é prevista pela Constituição Federal de 1988, suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

### **Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública**

Os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública são definidos pelo Art. 11 do Código Penal. Com base no Art. 11, constitui tal feito “*qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade as instituições*”, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

As sanções previstas para os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública preveem a suspensão dos direitos políticos, a perda da

função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo a ação penal que for cabível.

### **1.2.3. Prevaricação**

Os crimes de prevaricação estão previstos no Art. 319 do Código Penal. Define como prevaricação “*retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal*”.

A pena prevista para tal crime é detenção, de três meses a um ano, e multa.

### **1.2.4. Corrupção ativa**

Corrupção ativa, segundo Art. 333 do Código Penal, trata-se de “*oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício*”.

A pena prevista é de reclusão de 2 (dois) a 12 (doze) anos e multa. A pena pode ser aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional<sup>8</sup>.

### **1.2.5. Corrupção passiva**

---

<sup>8</sup> Redação dada pela Lei nº 10.763, de 12.11.2003.

Segundo Art. 317 do Código Penal Brasileiro, corrupção passiva configura-se quando o ator político ou funcionário público *“solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem”*.

A pena associada ao crime é de reclusão de 2 (dois) a 12 (doze) anos e multa. Sendo possível aumentar a pena em um terço, se, *“em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional”* (de acordo com § 1º). A pena pode variar para detenção de três meses a um ano ou multa, caso o funcionário *“pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem”* (com base no § 2º)<sup>9</sup>.

### **1.2.6. Peculato**

O crime de Peculato é definido pelo Art. 312, cuja ação refere-se a *“apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio”*.

§ 1º - Aplica-se a mesma pena, se o funcionário público, embora não tendo a posse do dinheiro, valor ou bem, o subtrai, ou concorre para que seja subtraído, em proveito próprio ou alheio, valendo-se de facilidade que lhe proporciona a qualidade de funcionário.

Sendo a pena prevista para o crime de peculato, reclusão de dois a doze anos e multa.

Configura-se ainda como peculato culposo, *“§ 2º - Se o funcionário concorre culposamente para o crime de outrem”*.

---

<sup>9</sup> (Redação dada pela Lei nº 10.763, de 12.11.2003).

A pena para peculato culposo é de detenção de três meses a um ano, podendo com a reparação por parte do acusado do dano, precedendo a sentença, reduzir à metade da pena imposta, segundo § 3º.

### **1.2.7. Concussão**

O crime de concussão é definido pelo Art. 316 do Código Penal. O crime ocorre quando o funcionário “*exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida*”. A pena prevista para o crime de concussão é reclusão de dois a oito anos e multa.

Segue abaixo uma síntese simplificada dos atos e crimes, bem como das penas previstas.

### **1.2.8. Nepotismo**

Não será relatado aqui o crime de nepotismo, pois somente após quase um ano da ocorrência do caso dos atos secretos, é que nepotismo se torna uma irregularidade na administração pública com base no Decreto n. 7.203 de 4 de junho de 2010.

**Tabela 1: Síntese simplificada dos atos e crimes e penas previstas.**

<b>ATOS DE NATUREZA NÃO CRIMINAL E CRIMES</b>	<b>SANÇÃO</b>
Advocacia administrativa (crime)	Detenção de 1 a 3 meses + multa
Corrupção ativa (crime)	Reclusão de 2 a 12 anos + multa
Corrupção passiva (crime)	Reclusão de 2 a 12 anos + multa
Improbidade administrativa (ato de natureza não criminal)	Suspensão dos direitos políticos + perda da função pública + indisponibilidade dos bens + ressarcimento ao erário + processo criminal (quando cabível)
Peculato (crime)	Detenção de 3 meses a 1 ano + multa
Prevaricação (crime)	Detenção de 3 meses a 1 ano + multa

Fonte: Elaboração própria com base nos dados extraídos da Constituição Federal brasileira e do Código Penal.

### **1.3. Revisão bibliográfica acerca do tema corrupção**

Para respondermos a questão que norteia este capítulo “o que já sabemos sobre corrupção?” utilizo uma multiplicidade de enfoques, buscando não privilegiar uma visão em detrimento de outra, mas extrair o maior número de variáveis informadas pela teoria, como orienta a metodologia comparativa configuracional (Berg-Schlosser, De Meur, Rihoux & Ragin, 2009). Desta forma, por ora, abordamos as formas conceituais de definição da palavra corrupção e o conteúdo normativo instituído. Neste momento, contemplaremos diferentes vertentes teóricas que tem como objeto de estudo a corrupção. Sendo elas, institucional, comportamental, econômica, das relações sociais, cultural e de percepção.

### 1.3.1. Estudos comportamentais: o comportamento *rent seeking*

Segundo Tullock (1984), o comportamento *rent seeking* é entendido como *lobby* para aumentar ou dividir privilégios na arena política, seja para um indivíduo ou um grupo de indivíduos. Quando aplicamos tal conceito à análise da corrupção, consideramos que apenas parte desses privilégios vem à tona quando escândalos são retratados pelos veículos de comunicação. Nesse sentido, trabalhamos com aproximações da realidade, sendo menos próxima quando tomamos apenas como referência as informações obtidas na mídia, e mais próxima quanto mais avançada estiverem as investigações dos órgãos de controle.

Cabe ressaltar que o tratamento conferido pelos órgãos de controle aos transgressores difere de pessoa para pessoa, pois tratam-se de interpretações da lei e da realidade em questão e, por isso, justifica-se o estudo, para compreender quais os elementos, critérios e/ou incentivos são ou foram utilizados para analisar e julgar cada denúncia de corrupção. No entanto, a despeito de tal diversidade, há algumas “regras” comuns aplicadas aos atos considerados crime pela lei (Becker, 1974). Becker (1974) questiona o que determina a quantidade e o tipo de recursos usados para fazer cumprir parte de uma legislação. Vai ainda além, e questiona quantos crimes devem ser tolerados ou quantos criminosos devem sair impunes até que algo seja feito. Segundo o autor, o método utilizado para demonstrar quais são os critérios utilizados para julgar se um ato se configura ou não como crime, é a análise de casos atípicos (especiais).

Analisa-se também os custos sociais de cada crime ou violação cometida para determinar qual a punição que deverá receber. Por exemplo, um caso de ofensa entre pares no Congresso não gera prejuízo social tão grande se comparado ao desvio de verbas públicas, mas atenta à ordem da casa e ao decoro parlamentar, portanto sua punição será compatível à transgressão cometida.

De acordo com Buchanan (1980, p.9), a atividade de “*rent-seeking*” emerge como um fenômeno significativo e preocupante quando empresas em um cenário competitivo se afastam de uma estrutura institucional caracterizada pelo livre mercado para um contexto no qual predomina a extração de renda por parte dos atores políticos que serão então responsáveis pela alocação de recursos, substituindo a alocação de mercado. Deste modo, ela estaria relacionada diretamente à atividade governamental e, portanto, aos custos associados a essas atividades e

aos interesses dos atores envolvidos (que não necessariamente agem tendo como interesse o melhor funcionamento do mercado, mas tratam-se de ações auto interessadas que buscam benefícios próprios em detrimento do bem-estar da sociedade).

Cabe ressaltar que as estimativas dos prejuízos gerados aos cofres públicos e ao bem-estar da sociedade, apontadas por estudos econômicos nos aproximam do fenômeno empírico, porém não são suficientes para mensurar os custos desse “mercado ilegal”. Ora, se não é possível quantificar tal realidade, podemos aferir que há custos e que prejudicam o funcionamento das instituições democráticas, da administração pública e, por fim, implicam em custos econômicos e sociais.

Parto do princípio de que se a corrupção, as estruturas e os recursos existentes que possibilitam as transgressões às regras vigentes são difíceis de serem identificados e mapeados, torna-se ainda mais difícil explicar o funcionamento desse “mercado ilegal”. Desta forma, uma alternativa para tal desafio, seria compreender os possíveis ganhos associados a atividade transgressora que tornem este mercado atrativo, bem como os riscos contratados pelos atores envolvidos<sup>10</sup> que motivem ou não um indivíduo a fazer parte deste mercado, a despeito dos custos de entrada e saída.

### **1.3.2. Estudos comportamentais: a escolha racional**

Os estudos sobre corrupção tendem a ser transversais, isto é, a forma de abordagem do tema costuma utilizar-se de definições, premissas e, por vezes, métodos que nos remetem a outras vertentes teóricas. Como é o caso da vertente da escolha racional. Para explicar o cálculo efetivo do ator no processo de tomada de decisão, a escolha racional utiliza-se do princípio da *average moral attitude*, ou seja, de uma moralidade compartilhada. De acordo com Porta & Vannucci (1999), sendo a transgressão à lei uma constante, os custos para entrar no mercado da corrupção são diminuídos, pois a moralidade circundante costuma tolerar ações transgressoras e, portanto, a probabilidade do indivíduo ser punido é reduzida. Em outras palavras, a *rational choice* para explicar o comportamento dos atores em casos de corrupção,

---

<sup>10</sup> A discussão acerca do funcionamento desse “mercado ilegal” será feita no Capítulo 3, baseada nos estudos da teoria dos jogos.

parte da seguinte questão: “*well, if everybody seems corrupt, why shouldn't I be corrupt?*”. Ora, se envolver-se em corrupção é uma prática comum e, aparentemente, parece ser aceita (ou tolerada, pouco sancionada pelos órgãos de controle), por que não fazer parte dela?

Deste modo, uma janela de oportunidade está aberta para a criação de relações que perduram no tempo, quase que institucionalizando as redes de corrupção. Tais laços são determinantes para ações estratégicas quando falamos de corrupção, podendo reduzir ou elevar os custos de um indivíduo ao envolver-se em corrupção.

Por meio de estudos que combinam a teoria do agente principal com a escolha racional e a teoria dos jogos, Maclean-Abaroa & Tran (2007) se propõem a quantificar os custos associados à entrada no mercado da corrupção, calculando a probabilidade do agente público e/ou privado de se envolver em uma jogada que lhe trará apenas prejuízos, ou como na famosa expressão, estar apenas *buying a lemon*. A análise busca compreender a relação entre os custos e benefícios associados à transgressão, de modo a fornecer uma solução que impeça ou reduza a corrupção. Para tanto pauta-se em quatro passos: 1) identificar as principais condições que incentivam a corrupção; 2) avaliar o sistema que permite e possibilita a corrupção; para então 3) implementar uma reforma que torne mais custosa a práticas consideradas corrupção e; 4) adotar algumas medidas anticorrupção de sucesso. As conclusões indicam que a melhor forma de combater à corrupção é estimular a substituição da *government-based* pela *market-based*, reduzindo a possibilidade de práticas corruptas entre o setor público e privado<sup>11</sup>. Concluem também que é mais fácil combater à corrupção no nível local, dada a maior facilidade em envolver as pessoas e coordenar as partes interessadas.

### 1.3.3. Estudos econômicos sobre corrupção

São comuns os estudos que abordam a economia da corrupção (Tanzi & Davoodi, 1997; Silva, 1999, 2000; Mauro, 1997, Rose-Ackerman, 1997, 1998, entre outros). Tais pesquisas

---

<sup>11</sup> MACLEAN-ABAROA, Ronald; TRAN, Ngoc Anh. Four steps to understand, cure and prevent corruption. Kennedy School Review, 2007, vol. 7, p. 109.

analisam os impactos negativos da corrupção para a o desempenho econômico de um país, podendo ser:

1. Prejuízos gerados aos cofres públicos, compromete diretamente as políticas públicas de um país;
2. Impacto negativo no crescimento e na competitividade do país.

As pesquisas tendem a analisar comparativamente tais impactos em países desenvolvidos e em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento (Silva, 1999).

Dentre diversos efeitos gerados pela corrupção, ela afeta os investimentos no país, dado os custos adicionais a serem pagos para a condução de um projeto, tidos como “custo informal”, o que impacta diretamente na sua rentabilidade. Além dos riscos associados à imagem das empresas em outros mercados.

A corrupção pode comprometer também o orçamento público e gerar perdas de receitas fiscais, ao firmar contratos públicos por meio de um sistema corrupto. Tal sistema eleva os custos das despesas públicas decorrentes de desvios de verbas, isto é, quando funcionários públicos não se orientam pelo critério do bem público, mas sim pela oportunidade de extorquir ou subornar para benefício privado (Mauro, 1997) quem paga é o cidadão. Por fim, prejudica a estabilidade do ambiente de negócios, visto que é desviado um montante de recursos das atividades produtivas para as práticas de corrupção (FIESP, 2010; Silva, 2000).

#### **1.3.4. Estudos de percepção sobre corrupção**

Merece destaque também os estudos da vertente que analisa a corrupção a partir da percepção dos cidadãos aos escândalos evidenciados pela mídia (Abramo, 2000; Power & Gonzalez, 2003 - explicitar autores e abordagens).

Power & Gonzalez (2003) ressaltam que cientistas políticos, em particular, defendem que os níveis de corrupção nos sistemas políticos mais democráticos e abertos deveriam ser menores. Sendo um dos argumentos o alto nível de transparência propiciado pela poliarquia, devido à liberdade de imprensa. Não se pode argumentar em termos de maior ou menor

corrupção, em razão da não existência de uma medida confiável, mas sim de uma percepção, ou ainda, de uma insatisfação da população em relação à conduta ética dos políticos eleitos. Desta forma, tomamos os resultados obtidos nas pesquisas de percepção como indicadores de confiança no funcionamento das instituições democráticas e a legitimidade do Estado de Direito.

Não me alongarei na discussão acerca dos estudos de percepção sobre a corrupção, tendo em vista que já foram apresentados, bem como seus limites apresentados em discussões anteriores neste trabalho.

### **1.3.5. Estudos culturais**

Tal vertente compreende que as transgressões realizadas por políticos e administradores públicos são reflexos de uma cultura do desrespeito às leis já evidenciada pelos cidadãos, isto é, tal cultura do desrespeito é legitimada por uma “*average moral attitude*”.

Justifica também a diferença dos graus de corrupção em condições institucionais semelhantes com base no “*spirit de corps*” ou “*public spiritdness*”. Em outras palavras, políticos e funcionários públicos veem-se protegidos por um corporativismo que acoberta e tolera a corrupção, pois compartilha de uma moral que orienta e legitima tal comportamento. Fala-se de uma espécie de moralidade que contraria a moralidade circundante, mas que com o tempo cria normas que acabam sendo aceitas e internalizadas a tal ponto que sua violação é vista pelo transgressor com culpa (Porta e Vannucci, 2005, p. 168) e, pelos pares como traição. Como se criasse um ambiente “seguro”, baseado em valores e costumes compartilhados, para acordos corruptos (Porta e Vannucci, 2005, p. 168). Sendo assim, com o fortalecimento da organização e dos mecanismos de governança, a previsibilidade sobre o comportamento esperado nesses círculos restritos torna-se maior e, conseqüentemente, reduzem-se os riscos enquanto aumentam-se os *payoffs* das transações (Lambsdorff, 2002, p. 233).

Deste modo, quanto maior for a cultura do desrespeito às leis por cidadãos, políticos e/ou administradores, menores são os riscos morais dos atos transgressores e maiores serão os benefícios.

### 1.3.6. Estudos das relações sociais

Não são numerosas as pesquisas que analisam as relações sociais que ordenam as práticas designadas como transgressoras a ordem política, econômica e social estabelecida. Talvez porque mapear esse tipo de relação, pode significar apenas um aproximar-se de um comportamento esperado dos atores envolvidos em corrupção, visto que tais relações, códigos de condutas e vínculos são estabelecidos não as vistas dos pesquisadores. Desta forma, destaco aqui os estudos realizados por Marcos Otávio Bezerra (1965) e por Celso Leite (1987).

O primeiro, intitulado “*Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*”, buscou por meio de uma pesquisa etnográfica analisar práticas corruptas ou corruptoras em casos amplamente divulgados na mídia. A análise atenta para a mobilização dos agentes públicos em relações sociais que ordenam as práticas designadas como corruptas e corruptoras<sup>12</sup>. Segundo Bezerra (1965), os agentes públicos utilizam-se do cargo em que ocupam para atender a benefícios privados particulares e de outros beneficiados. Para isso, desviam-se dos deveres formais do cargo e violam o interesse público em busca de recompensas imediatas, criando assim um mercado paralelo. Desse modo, as explicações acerca das ações dos envolvidos em denúncias de corrupção, devem considerar o sentido da ação de cada um dos indivíduos, atentando para suas posições institucionais, bem como para os interesses associados à inserção em determinadas redes de relações.

Ressalta ainda o recurso do escândalo como um antigo instrumento político, como já ressaltado por Finley (1985). A difamação moral por meio de acusações de corrupção tem sido um desses recursos. O que destaca a importância da atuação dos órgãos de controle na análise do que pode se tratar apenas de uma tentativa de manchar a imagem política de um parlamentar, de um caso de corrupção. O autor estabelece dois conceitos para explicar os efeitos das relações nos tipos de corrupção, são eles: corrupção integrativa e corrupção desintegrativa.

A corrupção integrativa liga as pessoas em vastas rede de trocas e de interesses partilhados. Os envolvidos nas redes não compartilham apenas dos benefícios associados às

---

<sup>12</sup> Para tanto recorre as definições utilizadas por Heidenheimer (1970) de ofício público, mercado e de bem público.

transgressões, mas também seus custos. Por outro lado, a desintegrativa produz divisões e conflitos entre os envolvidos na corrupção e os que não participam, uma vez que apenas os envolvidos compartilham dos benefícios.

Apesar do conceito não ter sido aplicado ao entendimento do controle sobre casos de corrupção, entendo que o modo de relacionamento característico da corrupção integrativa cria um ambiente propício para o acobertamento entre os pares, pois caso um dos envolvidos seja sancionado, a probabilidade de que o mesmo denuncie outros parlamentares envolvidos é alta. Em contrapartida, o modo de relacionamento característico da corrupção desintegrativa favorece a não proteção entre os pares, tendo em vista que em caso de denúncia de transgressão contra um parlamentar, seus pares arcariam apenas com os custos da transgressão, sem sequer ter usufruído de seus benefícios.

O estudo proposto por Celso Leite (1987), intitulado “*Sociologia da Corrupção*”, recorre a estudos brasileiros para trazer a especificidade cultural da corrupção no Brasil. De acordo com o autor, o fenômeno no país apresenta natureza estrutural vinculada à formação social, aos hábitos e costumes dos brasileiros. Não vou me alongar na discussão sobre o impacto da cultura nas relações políticas, pois acredito que já tenham sido devidamente analisadas por autores renomados como Sérgio Buarque, Raymundo Faoro, Victor Nunes Leal, entre outros. Vale apenas ressaltar que o modo como as relações sociais se estabelecem historicamente, influem sobre o fenômeno da corrupção e, conseqüentemente, nas leis que protegem as instituições.

## CAPÍTULO 2: MERCADO DAS TRANSGRESSÕES CORRUPÇÃO, A VERTENTE INSTITUCIONAL

Pouco se discute sobre os custos da prática da corrupção na política. Custos estes, muitas vezes, não necessariamente monetários, mas políticos, morais e sociais. Ou ainda, quais os incentivos “garantem” a cooperação entre os autores na rede de corrupção, assim como em quais situações é melhor se apartar da rede (não cooperar)<sup>13</sup>. Autores como Della Porta (1956), Vannucci (2011), Klitgaard et. al. (2000), Lambsdorff (1999, 2002), Barzel (1989), Power & Taylor (2011), entre outros discutem a questão. A relevância de tal abordagem consiste na tentativa de explicitar quais os fatores contribuem para o comportamento corrupto pensando a prática política como uma série de jogos simultâneos que ocorrem em diferentes arenas e baseados em regras informais, muitas vezes não explícitas aos próprios jogadores.

### 2.1. O mercado da corrupção

Assim como em qualquer jogo, as ações dos jogadores em uma rede de corrupção compreendem custos<sup>14</sup> e ganhos. Normalmente os custos das transações corruptas são mais altos do que os de um mercado comum e são as condições ambientais que determinam o “valor” do custo (Vannucci, 2011). Como aponta Lambsdorff (2002, pp. 222), “*‘Natural’ environmental conditions for corruption are in fact secrecy, lack of transparency, severely restricted participation, high costs of ‘exit’*”. Tais condições refletem a tentativa de preservar o ambiente criado para as práticas transgressoras, evitando assim, um comportamento descuidado dos participantes que possa desvendar o mercado instituído.

---

<sup>13</sup> Fala-se sobre os ganhos individuais e coletivos na Teoria dos Jogos. Tais ganhos e custos são interdependentes em redes de corrupção, mas podem se tornar individuais quando um ator age contrário aos interesses da rede. Desta forma, abdica-se da condição de indivíduo em favor da proteção e ganhos de fazer parte da rede, assim como da sua manutenção. Essa lógica da ação coletiva pode se romper quando investigações acerca de uma denúncia envolvam perdas para apenas alguns indivíduos que veem na delação premiada uma forma de reduzir suas perdas com possíveis sanções. Em outras palavras, a lógica da ação coletiva só é quebrada quando a própria rede já não é mais capaz de garantir os ganhos e ocultar as perdas.

<sup>14</sup> Segundo Allen (1991), custos de transação podem ser definidos como os custos que incorrem no estabelecimento, manutenção e troca de direitos de propriedade.

Não há garantias nas negociações, visto que as condições naturais descritas por Lambsdorff (2002), nem sempre são mantidas, especialmente na incidência de escândalos de corrupções. Por isso a confiança (capital social) é tão importante para avaliar os custos e ganhos na hora de estabelecer ou romper um contrato, na mesma medida em que a confiança é um bem escasso em um lugar onde honestidade é exceção e não regra (Vannucci, 2011, pp. 4).

O conceito de confiança aqui utilizado, refere-se ao *esprit de corps* definido anteriormente, caso os envolvidos em um caso de corrupção cooperem e sigam as “regras do jogo” estabelecidas e acordadas pelas partes, o corporativismo predomina. No entanto, é importante ressaltar que em condições não habituais, ou seja, uma vez que uma denúncia ocorre, as regras do jogo se alteram, visto que as condições naturais desse mercado mudam. Desta forma, não há previsibilidade nas ações dos jogadores, pois os custos e benefícios desta etapa também são outros. Della Porta & Vannucci (1999, pp. 96), referem-se a “*mutual pacts of reciprocal protection against scandals*” de modo a garantir a invisibilidade das estruturas desse mercado, mas não de proteção dos envolvidos, uma vez que a corrupção já se tornou escândalo.

Nesse sentido, o risco de sanção ao qual estão condicionados os jogadores é iminente, sendo maiores os custos da transação a medida que tal mercado se expande, ou ainda, que a falta de cuidados nas transações se torne regra e possa expor os envolvidos a uma denúncia. De modo a reduzir os custos e riscos impostos nas transações a tendência é a de que a rede crie “mecanismos de governança” para este mercado, tornando menos instáveis as transações a partir do estabelecimento de um contrato ilegal (Porta e Vannucci, 2005, p. 168).

Hidden markets for corrupt exchanges are generally characterized by different structures of informal institutions and their enforcement mechanisms, which include the above-mentioned self-sustaining illegal conventions, moral codes, self-enforcing contracts, reputation and third-party sanctioning, as well as several organizational architectures (limited in their scope or more elaborate and wide-ranging), whose resources are used in order to protect illegal dealings and informal property rights<sup>15</sup>.

---

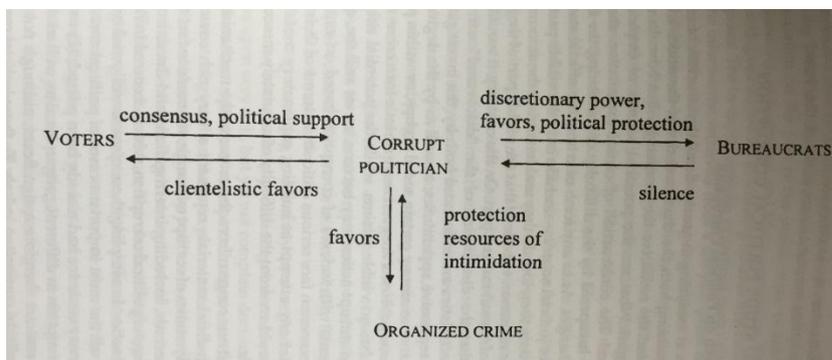
<sup>15</sup> DELLA PORTA, Donatella; VANNUCCI, Alberto. The governance mechanisms of corrupt transactions. The new institutional economics of corruption, p. 152-180, 2005.

Os autores defendem que as estruturas organizacionais de um mercado informal se assemelham às de um mercado formal e, portanto, criam ambientes político e administrativo, com amplas redes de atores em diferentes níveis e funções que permitem a ocorrência da corrupção. Afirmam que uma vez inseridos na rede encontram os incentivos para desenvolver uma carreira na corrupção, reduzindo assim os custos associados aos riscos de novos entrantes. A coordenação dos atores e da distribuição de benefícios, garantiria a estabilidade da rede e, conseqüentemente os riscos de um possível delator.

De acordo com Vannucci (2011), em casos de corrupção são três os maiores riscos a que estão expostos os jogadores, sendo eles: i. *estigma social e risco de não reeleição*; ii. *denúncia pela contraparte*; iii. *punição pelos órgãos de controle*<sup>16</sup>. Na perspectiva de Vannucci (2011), os riscos relacionados são de natureza institucional, política e legal. Desta forma, o autor parte do princípio de que uma vez feita a denúncia, as instituições políticas e legais fariam o trabalho de investigação e sanção, sem qualquer intervenção. Como uma das hipóteses deste trabalho é a de que a depender do denunciado, mecanismos de proteção ao parlamentar são acionados, acrescento aos riscos dois de natureza comportamental vinculado a ação dos pares, a iv. *não proteção dos pares* e v. *delação da rede por parte do denunciado*.

Para compreender os recursos necessários no mercado da corrupção, utilizo-me de uma figura elaborada por Porta & Vannucci (1999, pp. 23) para sistematizar a estrutura do crime envolvendo políticos.

**Figura 1** *Role of organized crime in ilegal exchanges involving corrupt politicians.*



Fonte: Porta e Vannucci, 1999, pp. 23.

<sup>16</sup> No Brasil, as sanções preveem detenção, multa e/ou torna o político inelegível por tempo determinado.

Segundo Porta & Vannucci (1999, pp. 21) é necessária uma “rede de facilitadores” nas relações entre o Estado e o mercado:

Where corruption is widespread it often involves groups of administrators and businessmen who between themselves negotiate the size of the bribe and the public resolution to be taken. On the one side, associations of public actors include various figures with different roles, whose coordination in reaching administrative decisions that can be exchanged for bribes is indispensable: particularly, we find public administrators (both in elected positions and with party appointments), career administrators and party functionaries. On the other side, cartels of businessmen reach agreements on a series of public decisions, which they must demand from the politicians: they collect money and hand it over to political cartels, who in turn offer them privileged access to the decisions and distribute the money between politicians.

O mercado da corrupção, bem como outro mercado legal, admite uma estrutura necessária, com funções, cargos e responsabilidades. Se por um lado, funcionários públicos manipulam e coordenam decisões administrativas em troca de suborno, por outro lado políticos eleitos oferecem informações privilegiadas e sigilosas ao âmbito político, muito antes de sua apreciação, resolução e divulgação. Em alguns casos atuam como lobistas para as empresas privadas, utilizando-se do cargo público para garantir interesses privados. Tudo isso em troca de dinheiro, que muitas vezes financiam as campanhas eleitorais desses políticos.

Chaia e Teixeira (2001), afirmam que ganhos institucionais e de natureza jurídica podem contribuir para a redução da corrupção. Ao encontro do argumento dos autores, Power e Taylor (2011), defendem que o amadurecimento das instituições políticas brasileiras levou ao fortalecimento do sistema de controle e fiscalização. Para eles o fortalecimento de órgãos de controle, a criação de mecanismos de fiscalização e de uma legislação compatível, tem resultado em um processo de prestação de contas mais efetivo e, conseqüentemente, a maior responsabilização dos atores políticos e da burocracia pública.

**Consenso entre as vertentes (postulados):**

Com o objetivo de auxiliar na seleção das variáveis analíticas que serão utilizadas no modelo analítico proposto por este trabalho (como sugere o método comparativo configuracional), sistematizo em afirmações as contribuições teóricas das vertentes analisadas anteriormente.

1. A corrupção é sempre uma ação coletiva.
2. Envolver-se em uma transação ilegal passa sempre por uma análise prévia de custos e benefícios.
3. Os tipos de custos podem variar entre as vertentes (moral, político, econômico, social, institucional).
4. A corrupção é vista como um acordo/ contrato entre envolvidos (no que diz respeito aos termos do contrato) e com a sociedade e Estado (na delimitação do que é ilegal).
5. A corrupção política na maioria dos casos envolve corrupção burocrática.
6. Não é prerrogativa exclusiva dos órgãos de controle regular a entrada e a saída de um ator no mercado da corrupção, mas também dos próprios pares, caso seja de interesse.
7. Quanto maior a cultura do desrespeito às leis pelos cidadãos, políticos e agentes públicos, menores são os custos associados às transgressões às leis.
8. Escândalo de corrupção é um antigo instrumento político utilizados por atores políticos.
9. O mercado da corrupção cria uma moralidade paralela que contraria a moralidade circundante e define as expectativas entre os jogadores neste mercado.
10. Quanto maior for a percepção da sociedade acerca da corrupção, menor e a confiança dos cidadãos nas instituições políticas, creditando a mídia a função de observar e denunciar as práticas corruptas, bem como acompanhar e cobrar sanções das instituições políticas.
11. Quando empresas em um cenário competitivo se afastam de uma estrutura institucional caracterizada pelo livre mercado para um contexto no qual predomina a extração de renda por parte dos atores políticos, cria-se um mercado ilegal paralelo cujas regras e normas são estabelecidas caso a caso, o que afeta diretamente os custos, benefícios e riscos envolvidos.
12. Os interesses, bem como as posições institucionais que os envolvidos em um caso de corrupção ocupam, importam para determinar as relações e funções dos indivíduos em um mercado ilegal.
13. O mercado da corrupção necessita atender aos interesses dos envolvidos garantindo-lhes benefícios para que a rede se mantenha integrada, caso contrário, a cooperação pode

se tornar competição, ou ainda, antigos aliados podem tornar-se futuros desertores e acusadores.

14. Quanto menor for a intervenção do governo nas relações de mercado, menor é a probabilidade de ações corruptas e corruptoras.
15. O mercado da corrupção cria uma estrutura organizacional semelhante à de um mercado legal, no qual são instituídos cargos, funções e responsabilidades como mecanismos de governança.
16. O mercado da corrupção integra os ambientes político e administrativo, criando uma ampla rede de facilitadores para as atividades ilícitas.
17. A maior responsabilização e sanção de envolvidos em casos de corrupção está diretamente vinculada ao fortalecimento do sistema de fiscalização e controle, bem como a existência de uma legislação capaz de dar suporte ao funcionamento deste sistema.

Os postulados apresentados não refletem apenas a discussão teórica acerca do tema, mas chamam a atenção, principalmente, para condições recorrentes presentes em casos de corrupção já retratadas pela literatura. A discussão dos casos propostos por este trabalho à luz dos postulados, nos permite fazer uma análise orientada em padrões de comportamento já identificados pela literatura. E apesar das discussões não tratarem especificamente dos casos em questão, referem-se a situações análogas que contribuem para a compreensão do fenômeno em si.

### **CAPÍTULO 3: METODOLOGIA E OS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS UTILIZADOS**

Com o objetivo de esboçar e compreender as possíveis ações e estratégias dos pares no processo de tomada de decisão decorrentes de denúncias de corrupção, utilizo-me da teoria dos jogos combinada à metodologia comparativa configuracional.

Entende-se que assim como em qualquer jogo, as decisões que resultam nas ações dos jogadores em casos de denúncia de corrupção compreendem uma análise de custos<sup>17</sup> e ganhos. Parte-se do pressuposto que independentemente das decisões tomadas pelos jogadores, não há garantia sobre os resultados. Pode-se apenas deduzir que os custos assumidos nas transações são elevados, pois envolvem possíveis sanções legais e econômicas, pelos órgãos de controle; política, pelos partidos e eleitores; institucionais, pelas instituições a qual fazem parte; morais, pela sociedade e grupos aos quais fazem parte. Ainda assim, a despeito dos riscos e custos, trata-se de um “mercado” bastante atrativo para muitos políticos.

Todavia, argumenta-se neste trabalho que os fatores que incentivam o envolvimento dos indivíduos em corrupção são condicionados pelo contexto, instituições, cultura, bem como por outros atores envolvidos. Defende-se que a presença de um único fator não condiciona necessariamente um dado resultado, mas sim um conjunto de fatores associados a um contexto específico. Nesse sentido, o estudo do fenômeno passa por diversas etapas que devem respeitar as especificidades da configuração de cada um dos casos.

Há então que se considerar as condições para a ocorrência do fenômeno, podendo ser características do sistema político, conteúdo normativo, atores envolvidos, eventos simultâneos, entre outros. Tais condições são levantadas e delimitadas com base nos casos. O método implica na análise de fenômenos empíricos e observáveis – unidades, casos (Ragin e Becker, 1992) – enquanto controla as condições contextuais (casos orientados). Tais casos são intrinsecamente complexos e multifacetados, cujas fronteiras entre eles são de difícil distinção, por isso o método recorre ao constante diálogo entre teoria e entre casos. A técnica proposta pelo método utilizado neste trabalho é uma análise comparativa configuracional dos casos que são

---

<sup>17</sup> Segundo Allen (1991), custos de transação podem ser definidos como os custos que incorrem no estabelecimento, manutenção e troca de direitos de propriedade.

transformados em configurações<sup>18</sup>. Compreende-se que a concepção de causalidade atribuída pelo método é resultante de técnicas dedutivas e indutivas de análise. Método este que será melhor discutido no capítulo metodológico que segue. A etapa que remete a análise das ações do denunciado e dos pares será realizada na sequência da análise dos casos, pois apoiar-se-á nas aferições que reverberarão da análise das configurações.

### 3.1. *Qualitative Comparative Analysis*

*Qualitative Comparative Analysis* (QCA) é um método formal desenvolvido para estudar a causalidade entre variáveis em N pequenos, assim como suas características e o contexto dos casos analisados. É usado principalmente em pesquisas e análises comparadas, como é o caso deste estudo. Quando se adota o processo de pesquisa QCA, o pesquisador deve estar em constante diálogo com os casos, assim como com as teorias fundantes do objeto pesquisado. Desta forma, as variáveis escolhidas devem refletir o debate estabelecido pela bibliografia que dá suporte ao estudo (Rihoux e Ragin, 2009).

QCA trata da análise de um número limitado de casos individuais com uma complexa combinação de propriedades, o que leva a construção de uma perspectiva holística acerca dos casos. Sendo considerado, um método com generalização de médio alcance, com alto valor explicativo em relação às abordagens histórica, qualitativa e empiricamente diferenciado, por ser avaliado como mais sensível ao contexto (Rihoux e Ragin, 2009).

Algumas técnicas foram desenvolvidas relacionadas ao uso do método, sendo elas a *Crisp-set* e *Fuzzy sets*. Neste trabalho adotarei a técnica *Crisp-Set*, pois utilizo-me de matrizes binárias.

De acordo com Rihoux e Ragin (2009), são três as etapas que correspondem ao método QCA:

---

<sup>18</sup> Configuração, sendo entendida como uma combinação específica de condições que conduz a um determinado resultado (Rihoux e Ragin, 2009).

1. *Upstream* (construção) – a partir da teoria, levantar as variáveis que constituirão o modelo de análise dos casos.
2. *Empirical knowledge* (operacionalização) – assim como o conhecimento teórico é condição para a construção do modelo, o conhecimento empírico é responsável por estabelecer como o modelo será operacionalizado.
3. *Downstream* (soluções) – depois de feita a análise dos resultados obtidos, cabe ao pesquisador classificar as diferentes explicações e justificativas fundamentando-as teoricamente.

Nesse sentido, a técnica utilizada pelo método combina aspectos tanto dedutivos quanto indutivos. Utiliza-se tanto de uma construção lógica de raciocínio que parte do geral para explicar o particular a partir de premissas teóricas, como considera casos empíricos particulares para explicar o geral, pois parte do princípio que o conhecimento também advém da experiência.

Diferencia-se de outros métodos por possibilitar a análise dos casos por “causalidade conjuntural múltiplas”, isto é, os resultados não são explicados apenas pela observação de uma trajetória, mas pela combinação de condições que podem levar a trajetórias diferentes e, ainda assim, apresentarem os mesmos *outcomes* (Berg-Schlosser et. al., 2009, p. 8).

Como exemplificado por Ber-Schlosser et. al. (2009):

**Tabela 2 Multiple Conjunctural Causation in a Nutshell**

It is a conception of causality according to which:
1. Most often, it is a combination of causality relevant conditions that generates the outcome ( $AB \rightarrow Y$ ).
2. Several different combinations of conditions may produce the same outcome ( $AB + CD \rightarrow Y$ , + indicates a Boolean <i>or</i> ).
3. Depending on the context, a given outcome may result from a condition when it is present and also when it is absent ( $AB \rightarrow Y$ but also $aC \rightarrow Y$ ). In this example, [A] combined with [B] produces the occurrence of the outcome, but its absence [a] combined with [C] also produces the outcome.

Fonte: Ber-Schlosser et. al.,2009, p. 8.

O modelo permite que o pesquisador não se atenha há um único modelo causal que explique o fenômeno estudado, mas sim, determine o número e as características dos diferentes modelos causais entre os casos comparáveis. Desta forma, o QCA orienta-se por três premissas que devem ser consideradas, 1) a causalidade conjuntural; 2) diferentes trajetórias podem conduzir ao mesmo resultado; 3) combinações de condições podem atuar tanto favorável quanto contra um mesmo resultado e; 4) assimetria causal.

Cabe ressaltar dois limites relevantes associados ao método. O primeiro deles é que o QCA depende do acesso a mais ou menos informações relacionadas aos casos em questão, o que significa dizer que as aberturas de processos antes inacessíveis podem levar o pesquisador a outros resultados. O segundo adverte que a busca por regularidades em análise causais implica na aceitação de alguns postulados extraídos do debate teórico, que podem se apresentar como suficientes ou insuficientes para explicar o fenômeno.

Neste processo o método QCA apresenta similaridades com os principais métodos quantitativos/estatísticos, pois por meio de uma linguagem algébrica (Boolean) e apoiada em um conhecimento teórico, permite a formulação de operações matemáticas formais e algorítmicas que podem ser replicadas em mais casos. Apresenta a vantagem de ser mais transparente com relação às escolhas realizadas pelo pesquisador que conduzem a pesquisa,

sendo definido como “*black box*”, pois segue uma lógica iterativa com os casos durante todo o processo analítico (Berg-Schlosser et. al., 2009, p. 14).

São cinco as técnicas do método QCA, 1) *summarize data*; 2) *check the coherence of the data*; 3) *test hypotheses or existing theories*; 4) *quick test of any conjecture*; 5) *developing new theoretical arguments*. A primeira delas é a etapa descritiva em que são explorados os dados e apresentadas as similaridades entre os casos por meio da *truth table*. Nela são estabelecidas as possíveis combinações de valores que as variáveis podem assumir, individualmente e em conjunto, bem como os valores que corresponde à função. A *truth table* nos permite identificar combinações de condições distintas (configurações), bem como padrões causais na análise comparativas dos casos (Rihoux & Meur, 2009). Sendo o maior desafio, traduzir os postulados teóricos em variáveis binárias, cujos valores são traduzidos em 0 e 1, ou seja, em condição presente ou ausente respectivamente.

*To check the coherence of the data* trata-se da primeira etapa, momento da análise em que se detectam configurações contraditórias, isto é, casos idênticos com suas respectivas condições causais, porém com resultados distintos. A terceira etapa consiste em operacionalizar as hipóteses, a partir de condições explícitas e sistemáticas (tanto teóricas, quanto empíricas) para a ocorrência de um resultado. Desta forma, a partir de um largo número de configurações contraditórias, o pesquisador pode verificar a veracidade ou não das hipóteses levantadas. Na quarta etapa o pesquisador cria uma fórmula que reflete uma conjuntura específica para confirmar ou não um resultado nos casos selecionados. Na quinta etapa, a partir da *truth table*, sem considerar as contradições ou qualquer formulação desenvolvida pelo pesquisador, obtém-se uma fórmula mínima que, conjuntamente com a descrição dos casos é possível desenvolver novos argumentos teóricos. Todas as etapas em conjunto permitem gerar novos insights que podem servir de base para reexaminar as teorias já existentes, a partir dos casos analisados e das condições particulares estabelecidas.

Para a escolha das condições usa-se também a teoria como referência. São quatro as estratégias definidas por Rihoux e Ragin (2009) para a escolha das condições que comporão o modelo analítico:

- i. Incluir apenas condições que não sejam constantes nos diferentes casos estudados, isto é, condições que apresentem variação.

- ii. Manter o número de condições relativamente baixo, de modo que seja possível observar regularidade na presença ou ausência, nos diferentes casos.
- iii. Encontrar um equilíbrio entre o número de casos e o número de condições. Neste caso para três casos, 4 condições são suficientes.
- iv. Estabelecer para cada condição uma hipótese em relação ao resultado. A hipótese deve ser formulada sob a forma de uma afirmativa que condicione a necessidade ou suficiência de tal condição para estabelecer o resultado.

Estabelecidas as hipóteses, o método permite a análise das condições necessárias ou suficientes para a ocorrência do fenômeno estudado. Causas combinadas associadas a ocorrência do resultado são necessárias, porém individualmente são insuficientes. Em contrapartida, quando a causa associada ao resultado é única, significa que é suficiente. Em outras palavras, a QCA possibilita associar a necessidade de determinadas condições para a ocorrência de um fenômeno, assim como explicar a causalidade entre uma única condição suficiente e o resultado alcançado.

Neste estudo, as condições constantes selecionadas para a análise da ocorrência de sanção foram:

1. **Variável Intervenção Estatal (INTEST):** quando o Estado intervém em atividades de um dado setor do mercado, maior é a probabilidade de ações corruptas e corruptoras, pois as empresas afastam-se de uma estrutura institucional caracterizada pelo livre mercado para um contexto em que predomina a extração de renda. Neste contexto, políticos e funcionários públicos substituem a alocação de recursos pelo mercado e passam a cobrar propinas daqueles que desejam realizar tais atividades. Cria-se um mercado paralelo, ilegal, em que propinas são pagas a uma rede de facilitadores a fim de obter vantagens e/ou blindar as atividades da fiscalização dos órgãos de controle e da execução da lei.

**Hipótese:** a intervenção do Estado nas relações de mercado propicia ações corruptas e corruptoras por parte dos funcionários públicos e políticos, pois afasta as empresas de uma estrutura institucional caracterizada pelo livre mercado para um contexto em que predomina a extração de renda.

2. **Variável Aliança Políticos e Burocracia Pública (ALBP):** o mercado da corrupção integra os ambientes político e administrativo, criando uma ampla rede de facilitadores.  
**Hipótese:** para a ocorrência da corrupção é necessário formar uma rede de facilitadores por meio da integração entre políticos e burocratas.
3. **Variável Brecha ou Ausência de Legislação (BALEG):** quando há brecha ou ausência de legislação no período de ocorrência do caso, os parlamentares podem justificar mais facilmente a transgressão como um “deslize” ou ainda questionar a presença de infração.  
**Hipótese:** a brecha ou ausência de legislação ao ato denunciado, mesmo contrariando a moralidade circundante, resulta em questionamentos sobre a ocorrência de uma infração a ser sancionada.
4. **Variável Mecanismos de Governança:** para viabilizar as atividades exercidas no mercado de corrupção, cria-se uma estrutura organizacional semelhante à de um mercado legal, no qual são instituídos cargos, funções e responsabilidades. Tais mecanismos de governança contribuem para a coesão entre os envolvidos, reduzindo riscos, inclusive de uma possível deserção.  
**Hipótese:** os mecanismos de governança geram coesão entre os envolvidos, reduzindo os riscos de sanção às atividades no mercado de corrupção.

Já para o não acionamento dos mecanismos de proteção foram:

1. **Variável C (Coalizão Governista):** O presidencialismo de coalizão no Brasil tende a influenciar o resultado de casos de corrupção. Afirma-se que acusados que componham a base governista tem maior probabilidade de serem protegidos, pois evitam o desgaste da imagem do governo e desavenças entre os partidos da coalizão.  
**Hipótese:** denunciados de partidos que compõem a base governista tendem a ser protegidos não só pelos pares, mas também pelo próprio Executivo, de modo a minimizar uma possível fragmentação ou enfraquecimento da coalizão governista, bem como de preservar a imagem do governo frente à opinião pública.
2. **Variável Corrupção Integrativa (CORPINT):** A corrupção integrativa liga os senadores em redes de trocas e interesses partilhados, de modo que os benefícios são compartilhados entre os parlamentares envolvidos, bem como os custos da transgressão, caso alguém venha a ser denunciado.

**Hipótese:** quanto maior o número de parlamentares envolvidos, maior é a probabilidade do acionamento dos mecanismos de proteção, pois assim, evitar-se-ia que a rede fosse descoberta e outros fossem também sancionados.

3. **Variável Infração de Menor Potencial Ostensivo (IMPO):** transgressões de pequenas dimensões (cujas penas previstas pela legislação não incidem em reclusão e/ou detenção) tendem a ser ocultados, pois a cultura do desrespeito às leis entre parlamentares no Brasil, tende a contribuir para maior tolerância em relação a crimes considerados leves, porém não menos relevantes.

**Hipótese:** a cultura do desrespeito às leis contribui para que delitos de menor gravidade jurídica (menor pena prevista) sejam ocultados, contribuindo para sua continuidade.

4. **Variável Recurso Difamatório (RECDIF):** A difamação causada por um escândalo de suposta corrupção é um antigo instrumento político de combate utilizado por atores políticos em cenários competitivos que pode implicar ou não em sanção legal pelos órgãos de controle. À difamação compete três momentos: o da divulgação do escândalo, o da repercussão nos veículos de comunicação e o da instauração do processo pelos órgãos da casa.

**Hipótese:** a difamação é utilizada como um recurso entre atores políticos em cenários competitivos, cujo objetivo é fragilizar a reputação do ator político ou do partido em uma disputa de poder, por meio da instauração de um processo pelos órgãos de controle.

A análise crisp-set (csQCA) emprega as condições que são dicotômicas, admitindo os valores 0 (ausência) ou 1 (presença da variável). A análise crisp-set é utilizada para obter “fórmulas mínimas”. A *true table* apresenta as configurações possíveis para cada resultado, a partir das variáveis e condições selecionadas (Rihoux & Meur, 2009).

### 3.2. Desenho de pesquisa e processo de investigação

No que se refere ao campo empírico de estudo dos casos, podemos descrever 1) os casos, 2) suas características e, 3) os tempos. Segundo Berg-Schlosser e De Meur (2009), o exame dos campos apontados pode ser conduzido tanto quantitativa, quanto qualitativa no que confere ao

desenho de pesquisas comparativas. No entanto, apontam para etapas que devem ser seguidas para o desenho da pesquisa, assim como no processo de investigação.

O primeiro estágio, o desenho de pesquisa, refere-se inicialmente à escolha e justificção dos casos. Estes devem apresentar características comuns ou suficientes para que possam ser comparados, assim como relacionarem-se com o objetivo da pesquisa em questão. Nesse sentido, nasce a hipótese explícita ou implícita que os torna comparáveis. Para tanto, é necessário determinar o ou os resultados a serem testados, a extensão da diversidade dos casos, assim como o número mínimo de casos a serem analisados.

A extensão da diversidade dos casos foi definida pela quantidade de casos de sanção/cassação de senadores nos anos que competem ao período de 1988 até 2014. A princípio foi cogitada a possibilidade de análise de quatro casos que representariam quatro resultados possíveis, sendo eles: 1) sanção; 2) absolvição; 3) arquivamento e; 4) renúncia. No entanto, em debates realizados com pesquisadores do tema, não houve consenso com relação ao resultado “renúncia”, pois renunciar trata-se de uma decisão individual e não coletiva, contrário dos outros resultados. Nos casos cujo resultado é absolvição, parte-se do princípio que a corrupção não existe, pois, o acusado foi inocentado das acusações que lhe cabiam.

Uma vez definido o universo de investigação e os resultados de interesse, cabe nesta etapa determinar o “system design” da pesquisa. São dois os possíveis sistemas, “most similar” e “most different”. O primeiro confere a estratégia de escolha de casos semelhantes e o segundo aos resultados. Desta forma, adotou-se casos cujos parlamentares fossem senadores, tenham sido denunciados por corrupção no CEDPS, no período de 1993 (ano de criação do CEDPS) a 2014. Tendo como diferenças os resultados gerados: sanção e não sanção.

Atentou-se também ao longo da pesquisa que há mais de um tipo de sanção, um deles gera cassação (Legislativo) e sanção nos tribunais do Judiciário e, o outro, sanção que gera cassação (Legislativo), mas o parlamentar é inocentado pelos tribunais do Judiciário. Desta forma, a justificativa da extensão dos casos analisados se dá pela diversidade de resultados possíveis oriundos de uma denúncia de corrupção e da quantidade de senadores cassados no período que compete 1993 a 2014.

## **CAPÍTULO 5: O QUE SABEMOS SOBRE OS CASOS?**

Os casos selecionados compreendem o envolvimento de senadores em denúncias e representações de corrupção no período de 1998 a 2012. Tratam-se de casos amplamente divulgados, com distintos resultados. Os dois primeiros refletem os dois únicos casos de cassação no Senado Federal, enquanto o segundo, a despeito de inúmeras evidências que o vinculavam à corrupção, teve como resultado o arquivamento, a não sanção. São eles:

1. Sanção/cassação – Luiz Estevão (1999-2000) “TRT de São Paulo”;
2. Sanção/cassação – Demóstenes Torres (2012) “Operação Monte Carlo”
3. Arquivamento – José Sarney (2009) “Atos secretos”;

Cada caso será investigado, a princípio, individualmente, respeitando suas particularidades. Posteriormente, será realizada a análise comparativa à luz da metodologia comparativa configuracional.

### **5.1. O caso da construção do TRT-SP**

#### **Contexto**

O jornalismo dos anos 90 descreve o período como a “era da denúncia”. Machado (2012) afirma que é nesse período que o jornalismo brasileiro busca traçar um panorama da corrupção. A cobertura jornalista do período tinha como foco fraudes e esquemas envolvendo o uso indevido de recursos públicos.

Dentre os escândalos retratados pela mídia e, talvez o mais importante deles, foi o impeachment do ex-presidente Fernando Collor em 1992. Outros escândalos marcaram os anos 90, como, o caso dos Anões do Orçamento, do SUDAM e da SUDENE, bem como do Banestado, entre outros. Dentre as CPIs abertas para a investigação dos casos, algumas culminaram, em cassações, outras em afastamentos do parlamentar e outras em renúncias (NASSIF, 2003).

De acordo com entrevista concedida ao Jornal O Estado de São Paulo no dia 15 de julho de 2001, José Murilo de Carvalho, discute a ocorrência de tantos escândalos de corrupção. Carvalho argumenta que não é que haja mais corrupção hoje do que em outros momentos da história brasileira, mas sim que o sistema político brasileiro amadurece no combate à corrupção, o que gera mais denúncias e investigações. Afirma ainda que tantos escândalos envergonham o brasileiro, porém representam um grande passo para a cidadania brasileira.

No Senado, em diferentes momentos, disputas político-partidárias pela presidência da Casa, evidenciaram não somente a corrupção, como também, o escândalo de corrupção como um recurso difamatório. O objetivo das denúncias pode também não representar um avanço para a cidadania, mas um retrocesso para as disputas político-partidárias em um contexto democrático. Chaia e Teixeira (2001) discutem a disputa a presidência do Senado iniciada em 1999 sob a ótica do presidencialismo de coalizão. Afirmam que o presidente ao formar uma base de sustentação parlamentar ideologicamente heterogênea e, com fortes contendas regionais, contribui para o acirramento da disputa por cargos políticos no governo. O caso que envolveu Antônio Carlos Magalhães (ACM), Jader Barbalho e teve relação direta com o caso, pois evidenciou a violação do painel de votação que levou a cassação de Luiz Estevão, por colocar questionar a conduta de ACM.

Segundo Chaia e Teixeira (2001), a crise do Senado teria se tornado pública em 2000, porém o mal-estar na Casa transcorreu ao longo dos quatro anos em que ACM ocupou a presidência do Senado. Os autores, afirmam que as transgressões contínuas de ACM ao Código de Ética e Decoro Parlamentar eram conduta rotineira e contribuía com a crise.

### **Trajetória profissional**

A trajetória profissional de Luiz Estevão teve início aos 18 anos na revendedora de pneus do seu tio Lino Martins Pinto. Anos mais tarde, Luiz Estevão teria se tornado sócio da revendedora, ampliando seus negócios também em outras frentes, como agropecuária, construção civil, estação de rádio e banco de investimentos.

Ainda não havia se tornado político quando foi citado seu envolvimento em um escândalo de corrupção. Luiz Estevão teria avalizado o falso empréstimo da Operação Uruguai. Menos de dois anos após o caso, em 1994, Estevão foi eleito para deputado estadual pelo PP. Quatro anos depois, em 1998, é eleito pelo PMDB a senador da república.

### **O ineditismo e a dificuldade de reconstituição do caso**

O ineditismo do caso do TRT-SP está associado ao envolvimento de um magistrado e um senador em um caso de corrupção que resultou no bloqueio e no repatriamento de bens e valores no exterior, bem como na manutenção de um dos réus preso por anos. O ex-juiz Nicolau dos Santos Neto foi condenado pelo crime de lavagem de dinheiro, A pena aplicada foi de 9 anos de prisão e multa de R\$ 600 mil. Os demais processos permanecem em tramitação pelo sistema judiciário brasileiro e internacional.

A dificuldade na reconstituição do caso, advém do fato de que tanto as ações penais, quanto as ações civis públicas correm em segredo de justiça. Deste modo, o levantamento do caso pautou-se basicamente pelos recursos interpostos aos tribunais superiores, disponibilizados na íntegra no site dos respectivos Tribunais, na publicação da “Estudos sobre o caso TRT” da Direito GV (2014), e de reconstituição do caso realizada a partir de diversos jornais e publicações oficiais eletrônicas.

### **O processo de licitação**

Em 1992, o então Presidente do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo, o juiz Nicolau dos Santos Neto, publicou o edital de concorrência n. 01/91 para processo licitatório para a construção da nova sede do Tribunal. O edital previa:

[...] a aquisição de imóvel, adequado para instalação de no mínimo 79 Juntas de Conciliação e Julgamento da Cidade de São Paulo, permitindo

a ampliação para instalação posterior de no mínimo mais 32 Juntas de Conciliação e Julgamento.

O edital previa quatro modalidades de propostas, sendo elas:

- i. A imóvel construído, pronto, novo ou usado;
- ii. A imóvel em construção, independentemente do estágio da obra;
- iii. A terreno com projeto aprovado que deverá acompanhar projeto de adaptação que atenda às necessidades das Juntas;
- iv. A terreno com projeto elaborado especificamente para a instalação das Juntas de Conciliação e Julgamento.

De acordo com a decisão do Tribunal de Contas da União sobre a inspeção ordinária realizada sobre esse processo licitatório, 29 empresas retiraram o edital, porém apenas três delas formalizaram sua proposta, “Empreendimentos Patrimoniais Santa Gisele Ltda.”, “Consórcio OK/Augusto Velloso” e a “Incal Indústria e Comércio de Alumínio Ltda.”. Sendo que a primeira delas não chegou sequer a participar efetivamente do processo licitatório, pois foi desqualificada.

De acordo com a ficha cadastral da Junta Comercial do Estado de São Paulo, o Consórcio OK/Augusto Velloso foi constituído em 21 de fevereiro de 1992, tendo na situação de empresa líder o Grupo OK Construções e Incorporações S.A., cujo representante era o senador Luiz Estevão de Oliveira Neto. Enquanto a Incal Indústria e Comércio de Alumínio Ltda., foi constituída em 1973 e, apresentava como sócios da empresa João Julio Cesar Valentini e Maria Paula de Freitas<sup>19</sup>.

Em março de 1992 foi publicado o resultado da licitação que anuncia a vencedora Incal Alumínio sobre o Grupo OK. Uma vez vencida a concorrência, a Incal Alumínio repassou os direitos sobre a realização da obra a empresa Incal Incorporações e a Ikal Construções<sup>20</sup>. A comissão licitante concede o direito a realização da obra prevista pelo edital de concorrência a uma quarta empresa, a Incal Incorporações S.A. De acordo com a ficha cadastral arquivada na Jucesp, a empresa foi constituída em 21 de fevereiro de 1992, tendo como sócios, Fabio

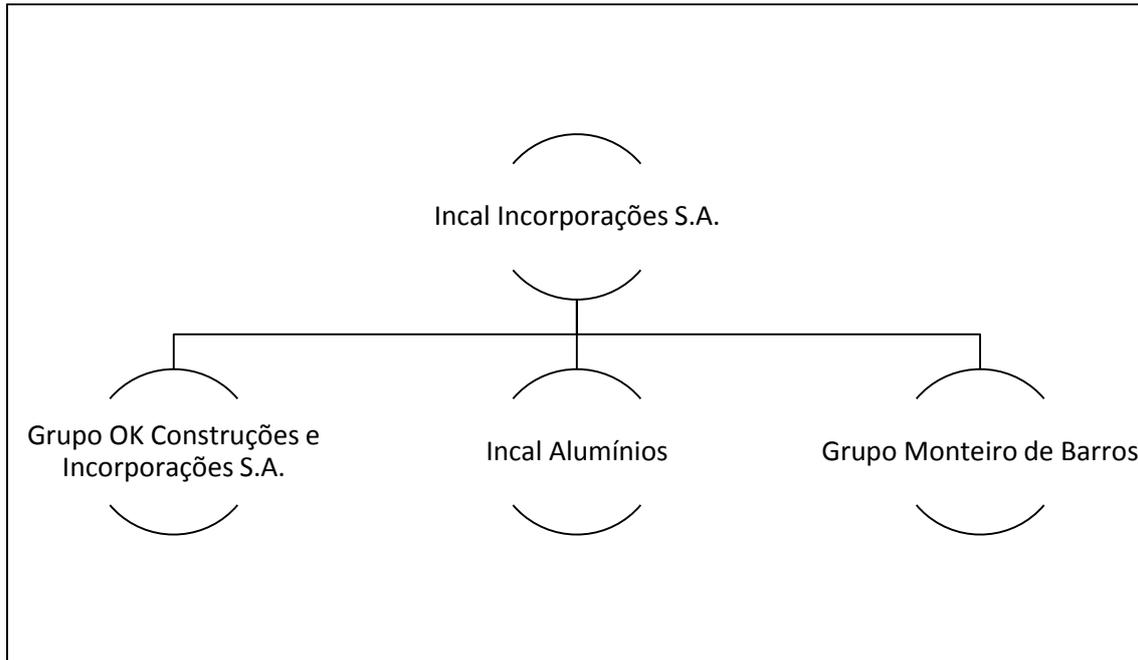
---

<sup>19</sup> Fonte: [https://www4.planalto.gov.br/revistajuridica/copy\\_of\\_vol-14-n-102-fev-mai-2012/menu-vertical/apresentacao/rjp-103-integral.pdf](https://www4.planalto.gov.br/revistajuridica/copy_of_vol-14-n-102-fev-mai-2012/menu-vertical/apresentacao/rjp-103-integral.pdf)

<sup>20</sup> Fonte: [http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/trt-entenda\\_o\\_caso.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/trt-entenda_o_caso.shtml)

Monteiro de Barros Filho e João Julio Cesar Valentini (diretor). Posteriormente, no relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito do Judiciário, a Incal Incorporações S.A. foi apontada como a associação da Incal Alumínios com o Grupo Monteiro de Barros.

**Figura 2 Criação da Incal Incorporações S.A.**



Fonte: Elaboração própria, 2015.

Conforme Instrumento de Compra e Venda celebrado entre as partes e Mandato apresentado pelo MPF em um dos processos criminais, em 21 de fevereiro de 1992, antes mesmo do resultado do edital de licitação para a obra do TRT-SP, a Monteiro de Barros Investimentos S.A. transferiu 90% de suas cotas de participação da Incal Incorporações S.A. para o Grupo OK. Com base no depoimento de Fabio Monteiro de Barros Filho à CPI do Judiciário, a criação da Incal Incorporações S.A. já estava prevista antes mesmo do resultado da licitação. O que não explica a tentativa do Grupo OK de recorrer ao resultado do processo licitatório junto à comissão administrativa<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> De acordo com o levantamento e síntese do caso realizada pelo Jornal Folha de São Paulo, após o anúncio do resultado do edital de licitação para a construção do TRT de São Paulo, o Grupo OK teria recorrido junto à comissão administrativa, comandada na época pelo ex-presidente do TRT Nicolau dos Santos Neto.

## **Cronologia do caso: a obra do TRT-SP**

Em 1992 inicia o processo licitatório realizado pelo TRT de São Paulo da 2ª. Região, por intermédio do edital de concorrência nº 01/92 tendo como objeto “*a aquisição de imóvel, adequado para instalação de no mínimo 79 Juntas de Conciliação e Julgamento da Cidade de São Paulo, permitindo a ampliação para instalação posterior de no mínimo mais 32 Juntas de Conciliação e Julgamento*”. O edital previa quatro modalidades de propostas:

(i) a imóvel construído, pronto, novo ou usado; (ii) a imóvel em construção independentemente do estágio da obra; (iii) a terreno com projeto aprovado que deverá acompanhar projeto de adaptação que atenda às necessidades das Juntas e, enfim, (iv) a terreno com projeto elaborado especificamente para a instalação das Juntas de Conciliação e Julgamento.

Conforme a decisão publicada pelo TCU sobre a inspeção ordinária realizada acerca do processo licitatório, no total, 29 empresas retiraram o edital, porém apenas três delas formalizaram propostas. Dentre elas estavam: Empreendimentos Patrimoniais Santa Gisele Ltda., a Incal Indústria e Comer de Alumínio Ltda. e, a Consórcio OK/Augusto Veloso. Apenas as duas últimas foram qualificadas a participar efetivamente da licitação. A comissão licitante ainda adjudicou a possibilidade de participação à uma quarta empresa concorrente, a Incal Incorporações S.A.<sup>22</sup>, constituída em fevereiro de 1992. A empresa tinha como sócios Fabio Monteiro de Barros Filho e João Júlio Cesar Valentini e como diretor José Eduardo Correa Teixeira Ferraz. Em 31 de março de 1992 foi publicado o resultado da concorrência, a Incal Incorporações S.A. a empresa que celebra compromisso de compra e venda, na modalidade “terreno com projeto”.

---

<sup>22</sup> Consta no relatório da CPI do Judiciário que a Incal Incorporações S.A. foi constituída a partir da associação do Grupo Monteiro de Barros com a Incal Alumínio. O relatório encontra-se disponível [http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/82033/RF\\_CPI\\_Justi%C3%A7a\\_.pdf?sequence=1](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/82033/RF_CPI_Justi%C3%A7a_.pdf?sequence=1), acesso no dia 25 maio de 2015.

Conforme consta em Mandato apresentado pelo MPF em um dos processos criminais, no dia 21 de fevereiro de 2012, no mesmo dia de criação da Incal Incorporações S.A., a empresa Monteiro de Barros Investimentos S/A, transfere 90% de suas cotas de participação da Incal, para o Grupo Ok Construções e Incorporações S.A, pertencente a Luiz Estevão de Oliveira Neto, na época empresário.

A celebração do contrato para a construção da nova sede do TRT de São Paulo foi efetuada apenas em setembro de 1992, meses depois do primeiro depósito no valor de R\$ 35,7 milhões, em 13 de abril do mesmo ano. O primeiro depósito teria sido como “*instrumento particular de recibo de sinal e princípio de pagamento e garantia de direitos e obrigações*”<sup>23</sup>. No entanto, entre 26 de outubro e 13 de novembro de 1992, o TCU promove a “inspeção ordinária setorial” nas obras do TRT e aponta a irregularidade. Além desta, mais 16 irregularidades foram constatadas pelo relatório referente ao processo licitatório e ao contrato celebrado que violavam o Decreto-lei n. 2.300/86<sup>24</sup>.

Uma das recomendações apontadas pelo Relatório do TCU foi a:

(...) suspensão imediata de pagamento à Incal Incorporações S.A., empresa que não participou da concorrência n. 01/92 e que no entanto foi contratada pelo órgão para a construção do Fórum Trabalhista da Cidade de São Paulo com a aquisição do terreno incluso”; a “anulação da concorrência n. 01/92 e da escritura de Compromisso de Venda e Compra”; e a “devolução ao Tesouro Nacional pelos responsáveis dos valores indevidamente pagos anteriormente à assinatura do contrato (TCU, Processo TC-700.731/92-0, Decisão n. 231/96).

A despeito das recomendações do Relatório do TCU, o contrato foi celebrado a preço fixo, a ser pago em uma entrada e mais sete parcelas semestrais a Incal Incorporações. Tendo como início previsto para a obra 1992 e término em 1996. Após três Termos Aditivos alegando atrasos na liberação de recursos e necessidade de adequações do projeto original, a Incal conseguiu adiar a entrega das obras três vezes. A primeira delas para dezembro de 1997, a

---

<sup>23</sup> MACHADO, Maíra Rosa; FERREIRA, Luiza Moraes Abreu. A narrativa do Caso TRT In Maíra Rosa Machado & Luiza Moraes Abreu Ferreira (Orgs.). Estudos sobre o Caso TRT. São Paulo: Direito FGV, 2014, p. 28.

<sup>24</sup> Decreto que regulamentava o processo licitatório no período referido.

segunda para dezembro de 1998 e a última data para abril de 1999, pedindo também ajuste no valor inicial acertado devido ao “desequilíbrio econômico-financeiro do contrato”<sup>25</sup>.

O engenheiro responsável por acompanhar e verificar a adequação do projeto ao cronograma de pagamentos, emitiu parecer afirmando o cumprimento do contrato. Posteriormente, a CPI consegue a quebra de sigilo bancário do engenheiro. O Relatório da CPI (2000, 71) revelou um ganho de R\$ 42.000,00 recebidos em cheque pelo Grupo Monteiro de Barros pelo engenheiro Antônio Carlos da Gama e Silva, entre os anos de 1993 e 1994.

O relatório da equipe de inspeção foi analisado pelo plenário do TCU somente quase quatro anos depois, em maio de 1996. Entre a primeira inspeção e a análise do relatório, outros documentos contestatórios. O TCU solicitou pareceres técnico da Caixa Econômica Federal e da Secretaria de Auditoria e Inspeção do TCU. Ambos reafirmaram as irregularidades já identificadas, reconhecendo indícios de superfaturamento da obra.

Apesar dos indícios apresentados, os ministros do TCU decidiram aceitar preliminarmente os procedimentos adotados até aquela data, considerando a fase conclusiva da obra do edifício sede. Sugere ao Presidente do TRT da 2ª. Região que sejam adotadas providências urgentes:

(...) no sentido de transferir, imediatamente, as obras de construção do Fórum Trabalhista de São Paulo, incluindo o respectivo terreno, para o seu nome, bem como a efetivação de medidas com vistas ao prosseguimento da respectiva obra em obediência rigorosa às normas e preceitos contidos no atual Estatuto de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93)<sup>26</sup>.

Segundo Machado e Ferreira (2014), entre o primeiro depósito realizado em 1992 e julho de 1998, até a obtenção da cautelar pelo Ministério Público, foram realizadas mais de 80 transferências bancárias a Incal Incorporações S.A., totalizando R\$ 226 milhões de reais. De

---

<sup>25</sup> MACHADO, Maíra Rosa; FERREIRA, Luiza Moraes Abreu. A narrativa do Caso TRT In Maíra Rosa Machado & Luiza Moraes Abreu Ferreira (Orgs.). Estudos sobre o Caso TRT. São Paulo: Direito FGV, 2014, p. 29.

<sup>26</sup> Dados extraídos do Processo TC-700.731/92-0, Decisão 231/96, TCU.

acordo com um dos relatórios editados pelos técnicos do TCU, do montante transferido, R\$ 169 milhões de reais foram desviados dos cofres públicos.

A Ação Cautelar Inominada ajuizada pelo Ministério Público Federal contra o juiz Nicolau dos Santos Neto, Luiz Estevão, Fábio de Barros, José Eduardo Ferraz e as respectivas empresas, determinou que as parcelas remanescentes fossem depositadas em juízo. De acordo com Machado e Ferreira (2014), a Ação foi proposta a partir dos elementos de provas colhidas no Inquérito Civil Público (n. 07/97). Enquanto, o Inquérito, teve sua origem na Representação do Deputado Federal Giovanni Queiroz. Em 1º de junho de 1999, o MPF instaurou um novo Inquérito Civil Público que dei origem à Ação Civil Pública nº 2000.61.00.012554-5 contra o Grupo OK Construções e Incorporações; Grupo OK Empreendimentos Imobiliários Ltda.; Saenco Saneamento e Construções Ltda.; OK Óleos Vegetais Indústria e Comércio Ltda.; Ok Benfica Companhia Nacional de Pneus, Construtora e Incorporadora Moradia Ltda.; Cim, Itália Brasília Veículos Ltda.; Banco OK de Investimentos S/A; Agropecuária Santo Estevão S/A; Luiz Estevão de Oliveira Neto; Cleucy Meireles de Oliveira; Jail Machado Silveira; e Lino Martins Pinto e; Maria Nazareth Martins Pinto (Machado e Ferreira, 2014).

### **No Senado e no CEDPS**

Em face das denúncias, Luiz Estevão argumenta que as acusações resultam de um debate partidário. Afirma que Antônio Carlos Magalhães estaria tentando enfraquecer a imagem do partido, PMDB, de modo a fragilizar a campanha de Jader Barbalho à presidência do Senado. Apesar dos esforços empreendidos, tal estratégia não foi suficiente para convencer o partido a assumir os custos políticos.

Luiz Estevão responde a 131 processos na Justiça, os que competem ao caso do TRT-SP, são os de 1) falsificação de documento; 2) peculato; 3) estelionato e; 4) corrupção passiva.

Dentre os processos que Luiz Estevão responde, o ex-senador foi condenado a 3 anos e 6 meses por falsificação de documento. A defesa de Luiz Estevão entrou com recurso sobre a decisão, mas o STF rejeita o recurso interposto, sendo o ex-senador, preso pela PF em Brasília

no dia 27/09/2014 e levado para São Paulo. Nas palavras do ministro Dias Toffoli ao recusar o recurso apresentado:

Nítida, portanto, a intenção do recorrente de procrastinar o trânsito em julgado da sua condenação e, assim, obstar a execução da pena que lhe foi imposta, conduta essa repelida pela jurisprudência deste Supremo ao definir que a utilização de sucessivos recursos manifestamente protelatórios autoriza o imediato cumprimento da decisão proferida por esta Suprema Corte, independente de sua publicação<sup>27</sup>.

Desta forma, o recurso foi considerado protelatório e, então, determinando a prisão imediata do ex-senador<sup>28</sup>. Luiz Estevão cumpriu pena em regime semiaberto.

Com relação aos crimes de peculato, estelionato e corrupção passiva, a defesa apresentou 18 recursos desde a primeira condenação em 2006. Luiz Estevão foi condenado a 31 anos de prisão, além do pagamento de R\$ 3 milhões, mas ganhou o direito de recorrer em liberdade.

### **Prescrição de crime**

Quase oito anos após a condenação de Luiz Estevão pela Justiça Federal, recursos que não foram julgados pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), levaram à prescrição de dois dos cinco crimes de formação aos quais foi condenado, de quadrilha e uso de documentos falsos. Ainda permanecem em trânsito julgado as condenações por peculato, estelionato e corrupção

---

<sup>27</sup> Dados extraídos do Jornal Valor Econômico, “STF determina que Luiz Estevão cumpra pena imediatamente”, publicada no dia 26/09/2014, <http://www.valor.com.br/politica/3712452/stf-determina-que-luiz-estevao-cumpra-pena-imediatamente/>, acesso no dia 14/07/2015.

<sup>28</sup> Dados extraídos do Jornal Folha de São Paulo, Poder, publicado no dia 27/09/2014, <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/09/1523610-pf-prende-ex-senador-luiz-estevao-em-brasilia.shtml>, acesso no dia 15/07/2015.

passiva, com prescrição prevista para maio de 2018 (peculato e estelionato) e maio de 2022 (corrupção passiva)<sup>29</sup>.

A Procuradoria Regional da República na 3ª Região (PRR3), que compreende São Paulo e Mato Grosso do Sul, assegurou o Ministério Público Federal acompanhou o processo e que a Justiça foi informada acerca da proximidade dos prazos para prescrição dos crimes, sendo emitidos pedidos de prioridade para os recursos<sup>30</sup>.

## O resultado

Após mais de dez anos de tramitação do processo contra o ex-senador Luiz Estevão, as sentenças são publicadas em 26 de outubro de 2011. As condenações dos réus resultam das Ações Cíveis Públicas por:

(i) danos materiais e morais causados à União Federal, “a serem arbitrados na liquidação da sentença”, além de determinar (ii) multa civil, correspondente a três vezes o valor do acréscimo patrimonial, (iii) a perda em favor da União dos bens e valores acrescidos ilícitamente; (iv) a suspensão de contratar com o Poder Público e a suspensão dos direitos políticos por dez anos. Além disso, foi ratificada a liminar para manter a indisponibilidade dos bens dos réus (Machado & Ferreira, 2014, pp. 47).

A sentença da ACP n. 98.0036590-7 afirma que há prova de enriquecimento ilícito auferido pelos réus, em prejuízo ao erário. De acordo com documento, os réus “*mantiveram em erro a entidade pública, dando a aparência de realização de atos regulares no que concerne à contratação e realização da obra do Fórum Trabalhista, mas que escondiam, na verdade, a finalidade de obtenção de vantagens ilícitas*”.

<sup>29</sup> Dados extraídos do G1 Política “Ex-senador Luiz Estevão se livra de duas condenações na Justiça Federal”, publicada no dia 10/05/2014, <http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/05/ex-senador-luiz-estevao-se-livra-de-duas-condenacoes-na-justica-federal.html>, acesso no dia 15/07/2015.

<sup>30</sup> Dados extraídos do Jornal O Globo, Brasil, publicado no dia 10/05/2014, <http://oglobo.globo.com/brasil/luiz-estevao-se-beneficia-com-prescricao-de-dois-crimes-12450000>, acesso no dia 15/07/2015.

Em agosto de 2012, após rejeição de diversos recursos contra a sentença, os processos foram enviados para o Tribunal Regional Federal da 3ª Região para julgamento das apelações. Ambas as apelações foram julgadas em 24 de outubro de 2013 e as condenações na ACP n. 2000.61.00.012554-5 e da ACP n. 98.0036590-7 mantidas<sup>31</sup>.

As condenações<sup>32</sup> resultaram a Luiz Estevão custos de ordem tanto econômico-financeira, quanto política. Em agosto de 2014, a quantia de R\$ 168 milhões foi devolvida aos cofres públicos pelo acordo entre a AGU e o Grupo OK. Enquanto na ordem política, o ex-senador foi condicionado para além dos 10 anos de inelegibilidade pela cassação do mandato, tornou-se inelegível pela determinação da Lei da Ficha Limpa que impede a candidatura de pessoas condenadas por sentença proferida por órgão judicial colegiado (Machado & Ferreira, 2014).

Silva e Costa (2014) indicam que as investigações prévias pelos diferentes órgãos de controle foram determinantes para os resultados alcançados pelo Judiciário. Foram consultados e utilizados: o relatório da CPI do Senado Federal, bem como os pareceres editados pelo TCU, e as prova coletadas nas investigações instauradas pelo MP.

## **5.2. O caso dos jogos de azar: Operação Monte Carlo**

O recrutamento do braço armado do Estado pelo crime tornou, em outras palavras, o Estado e a própria sociedade mais vulneráveis<sup>33</sup>.

### **Introdução ao caso**

---

<sup>31</sup> Não foi possível acessar os termos da decisão, pois o processo tramita em segredo de justiça.

<sup>32</sup> Tabela de sanções anexo 3.

<sup>33</sup> Depoimento dos procuradores da Operação Monte Carlo ao G1, <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2012/02/prisao-de-carlinhos-cachoeira-foi-superdimensionada-diz-advogado.html>, acesso dia 16/09/2015.

Em fevereiro de 2012, o bicheiro Carlos Augusto Ramos, conhecido como Carlinhos Cachoeira, é preso pela Polícia Federal sob a acusação de comandar um esquema de jogos ilegais em Goiás. A prisão é resultado da Operação Monte Carlo organizada pela PF, sob a coordenação do delegado Matheus Rodrigues. As investigações tiveram início 15 meses antes das primeiras prisões. Segundo declaração do delegado, a investigação evidencia uma quadrilha que concedia a donos de galpões clandestinos em diferentes cidades goianas uma “licença” e exploração dos pontos onde as máquinas caça-níqueis eram instaladas. A investigação teve início a partir da apreensão de caça-níqueis na cidade de Valparaíso, Goiás.

Segundo a PF, o esquema de casas de jogos com máquinas caça-níqueis já funcionava há 17 anos sob o comando de Cachoeira. Foi constatada a existência de um mercado ilegal que operava uma rede de “franquias”, concedendo-lhes autorizações para a exploração dos pontos de jogos clandestinos.

Mudanças na legislação permitiram a exploração de máquinas caça-níqueis no período de 1993 e 1998<sup>34</sup>. Somente em 1998, com o Art. 60 da Lei nº 9.615/98 e com o Decreto nº 2.574/98 é que as máquinas caça-níqueis são proibidas.

De acordo com relatos da Polícia Federal, o esquema só era possível, pois contava com a participação de membros da burocracia pública, do Judiciário Estadual e das Polícias.

Os mandantes nunca tiveram uma ação contra eles. Contavam com [a conivência de] policiais militares, civis, rodoviários e federais e de agentes públicos. Os policiais eram pagos para que os criminosos pudessem fazer a exploração sem intervenção (Delegado Matheus Rodrigues em depoimento à imprensa, Uol Notícias, 29 de fevereiro de 2012, acesso no dia 16/09/2015).

Eram suspeitos de integrar a rede criminosa: delegados da Polícia Federal, membros da Polícia Civil de Goiás e de Brasília, Polícia Rodoviária, Polícia Militar de Brasília e servidores da justiça de Goiás. A existência de uma rede composta por membros da burocracia, do Judiciário, das polícias e de autoridades políticas, atrapalhava as investigações conduzidas pela

---

<sup>34</sup> Lei Zico, Lei nº 8.672/93.

PF, pois as informações vazavam aos criminosos, dando-lhes tempo suficiente para protegerem-se<sup>35</sup>.

A sua existência [da quadrilha] por mais de uma década foi suficiente para montar e organizar uma estrutura estável e entranhada no seio do Estado, com, inclusive, a distribuição centralizada de meios de comunicação para o desenvolvimento das atividades, com o objetivo de inviabilizar a interferência das agências sérias de persecução, afirmaram por meio de nota os procuradores responsáveis pelo caso<sup>36</sup>.

Com base nos dados divulgados pela superintendência da PF no Distrito Federal, o grupo contava com a participação de 80 pessoas, sendo 40 civis e 40 agentes públicos. As atividades desenvolvidas pelos agentes públicos consistiam em eliminar a concorrência, com o fechamento de casas rivais; fazer a segurança das casas de jogos; além de evitar a fiscalização sobre elas. O valor da propina variava de acordo com a função pública exercida, podendo ganhar um delegado R\$ 2.000,00, enquanto um Policial Civil R\$200,00.

Foram a princípio emitidos pelo MPF e cumpridos pela PF, 35 mandados de prisão, 37 de busca e apreensão e 10 ordens de condução coercitiva, para tomada de depoimento. As buscas ocorreram em Brasília, em cidades goianas, entre elas, a capital, Goiânia, além do Rio de Janeiro, do Pará e de Mato Grosso<sup>37</sup>.

## **O envolvimento de Demóstenes Torres e outros atores políticos**

---

<sup>35</sup> Matéria extraída do G1 Distrito Federal, “Prisão de Carlinhos Cachoeira foi 'superdimensionada', diz advogado”, <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2012/02/prisao-de-carlinhos-cachoeira-foi-superdimensionada-diz-advogado.html>, acesso no dia 16/09/2015.

<sup>36</sup> Matéria extraída do G1 Distrito Federal, Prisão de Carlinhos Cachoeira foi 'superdimensionada', diz advogado (<http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2012/02/prisao-de-carlinhos-cachoeira-foi-superdimensionada-diz-advogado.html>), acesso no dia 16/09/2015

<sup>37</sup> Matéria extraída do Notícias UOL Cotidiano, “PF prende Carlinhos Cachoeira durante operação contra exploração de caça niqueis”, <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2012/02/29/pf-prende-carlinhos-cachoeira-e-outros-19-envolvidos-em-exploracao-de-caca-niqueis.htm>, acesso dia 16/09/2015.

As investigações apontavam que a Polícia Federal já tinha conhecimento da ligação entre Carlinhos Cachoeira e Demóstenes Torres desde 2006<sup>38</sup>. A investigação apontava para o envolvimento de mais três atores políticos, os deputados federais Carlos Alberto Leréia (PSDB), Jovair Arantes (PTB) e Rubens Otoni (PT). Três relatórios assinados pelo delegado Deuselino Valadares dos Santos, na época Chefe Delegacia de Repressão a Crimes Financeiros (DRCOR), da Superintendência da PF em Goiânia, revelavam que Demóstenes recebia 30% da arrecadação obtida por Cachoeira nos jogos. No último relatório realizado por Valadares, em 31 de maio de 2006, Demóstenes e o ex-procurador Marcelo Siqueira<sup>39</sup>,

Valadares, ou “neguinho”, como era chamado pela quadrilha, foi um dos presos pela Operação Monte Carlo da PF, no dia 29 de fevereiro de 2012. O delegado era responsável pelas operações policiais da Superintendência da PF no estado de Goiás. Suspeitava-se que Valadares havia sido cooptado pela quadrilha após descobrir o esquema, pois em registro realizado pelo delegado Raul Alexandre Marques de Souza, em 13 de outubro de 2011, durante as investigações da Operação Monte Carlo, não foi localizado nenhum relatório ou documento que desse continuidade as investigações dos jogos de azar em Goiás<sup>40</sup>.

Documentos, gravações e perícias que integram o relatório da Operação Monte Carlo apontam ainda o envolvimento do ex-governador de Goiás, Marconi Perillo. Em uma das interceptações realizadas pela PF, Cachoeira foi flagrado fazendo menção a Perillo e Demóstenes Torres. A lista não se esgota em Perillo. Dados apresentados pela Revista Carta Capital apontam para 43 agentes públicos, sendo 6 delegados da Polícia Civil, 30 policiais militares, dois delegados da PF, um administrativo da PF, um policial rodoviário federal, dois agentes da Polícia Civil e dois servidores municipais.

O juiz Paulo Augusto Moreira Lima, da Vara Federal de Anápolis, responsável pela condução processual do inquérito, disse estar assustado com o alcance da organização criminosa. Nas palavras do juiz:

---

<sup>38</sup> Dados extraídos da Revista Carta Capital, “Os 30% de Demóstenes”, publicada em 23 de março de 2012, <http://www.cartacapital.com.br/politica/os-30-de-demostenes/>, acesso 10/09/2015.

<sup>39</sup> Siqueira foi indicação de Demóstenes e do deputado Carlos Alberto Leréia (PSDB) para o cargo (Carta Capital, Política, “Os 30% de Demóstenes”, publicado 23/03/2012, <http://www.cartacapital.com.br/politica/os-30-de-demostenes/>, acesso 10/09/2015).

<sup>40</sup> Dados extraídos da Revista Carta Capital, Política, “Os 30% de Demóstenes”, publicado 23/03/2012, <http://www.cartacapital.com.br/politica/os-30-de-demostenes/>, acesso 10/09/2015.

É assustador o alcance dos tentáculos da organização criminosa para dar suporte à exploração ilegal de máquinas caça-níqueis, bingos de cartelas e jogo do bicho em Goiás.

Para que esse mercado ilegal pudesse atuar, o grupo de Cachoeira construiu uma estrutura organizacional operacional complexa. Na definição de Lima o grupo de Cachoeira era “*profissionalizado, estável, permanente, habitual, estruturado, montado para cometer crimes graves*”<sup>41</sup>.

Frente as novas evidências apresentadas, líderes do PFL/DEM e do PSDB começam a questionar o envolvimento do senador Demóstenes Torres com Carlinhos Cachoeira. Nas palavras do senador Álvaro Dias (PSDB-PA): “*A oposição já é limitada e esse episódio cria constrangimento e cala uma das vozes fortes da oposição*”<sup>42</sup>.

No dia 27 de março de 2012, em face das evidências obtidas na Operação Monte Carlo conduzida pela PF e da pressão de líderes do Senado, o Procurador-geral da República, Roberto Gurgel, solicitou ao Supremo Tribunal Federal (STF) a abertura de um inquérito para investigar o ex-senador Demóstenes Torres (PFL/DEM-GO), bem como de outros parlamentares suspeitos de ligação com o empresário Carlinhos Cachoeira. Compunham o “coro” que solicita informações ao Procurador-geral, Roberto Gurgel, estavam, o corregedor do Senado, Vital Rêgo (PMDB-PB) e os líderes do PDT, do PSB, PT, PP e do próprio PFL/DEM.

Informações confirmadas pela Polícia Federal indicam 298 ligações entre fevereiro e agosto de 2011, assim como apontam o fato do senador ter recebido presentes de Carlinhos Cachoeira. No dia 06 de março de 2012, Demóstenes Torres profere discurso no Plenário do Senado com o objetivo de prestar esclarecimentos acerca das notícias veiculadas sobre a Operação Monte Carlo. O ex-senador admite o recebimento dos presentes, bem como assume sua notória relação de amizade com Carlinhos Cachoeira. No entanto, nega qualquer envolvimento nos negócios de Cachoeira e se explica:

<sup>41</sup> Carta Capital, Política, “Os 30% de Demóstenes”, publicado 23/03/2012, <http://www.cartacapital.com.br/politica/os-30-de-demostenes/>, acesso 10/09/2015.

<sup>42</sup> Dados extraídos do G1 Política, “Entenda as denúncias contra o senador Demóstenes Torres”, <http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/04/entenda-denuncias-contr-o-senador-demostenes-torres.html>, publicado em 02/04/2012, data de acesso 10/09/2015.

(...) Apesar do relacionamento de amizade, nunca tive negócios com Carlos Cachoeira. Já expus em algumas entrevistas nomes e fatos da intimidade de pessoas próximas, mas não repetirei nesta tribuna até porque sua relevância se restringe a manchetes. Porém, as ligações telefônicas apontam para conversas triviais e tiveram sua frequência ampliada durante o período em que eu e minha mulher interferimos numa questão pessoal da amiga dela, esposa de Carlos Cachoeira. Um único episódio das gravações telefônicas diretamente ligado a mim é de ordem estritamente privada.

No ano passado quando, segundo a imprensa, ocorria à dita Operação, houve meu casamento – fato de conhecimento de todos os senhores e de todas as senhoras. Na ocasião, recebemos diversos presentes, inclusive um fogão e uma geladeira ofertados pelo casal de amigos. A boa educação recomenda não perguntar o preço de um presente, muito menos recusá-lo. Foi o que fiz no caso desses objetos e de todos os demais que outros amigos generosamente me enviaram como demonstração de gentileza<sup>43</sup>.

De acordo com dados divulgados pelo jornal Correio Braziliense no dia 4 de março de 2012, Demóstenes afirma que a questão pessoal que resultou no grande volume de ligações com Cachoeira é devido ao fato da mulher de seu suplente (Wilder Pedro de Moraes) o ter deixado para viver com Cachoeira.

Se fossem apenas tais acusações que recaíssem sobre o ex-senador, porém outras evidências foram incorporadas pelas investigações realizadas pela PF. Dentre elas:

- i. O recebimento e uso de aparelho Nextel habilitado no exterior (EUA), de modo a evitar que se tornasse alvo de monitoramento da polícia.
- ii. O recebimento de 30% de todo o valor recebido por Cachoeira na exploração de jogos de azar. Foi especulado que o valor seria utilizado na próxima campanha de Demóstenes Torres.
- iii. O fornecimento de informações privilegiadas a Carlinhos Cachoeira, obtidas por meio da participação em reuniões reservadas com representantes do Legislativo,

---

<sup>43</sup> Trecho do discurso proferido pelo ex-senador Demóstenes Torres referenciado na Representação nº 1 de 2012, apresentada pelo PSOL ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado.

Executivo e também do Judiciário<sup>44</sup> que envolviam, dentre outros assuntos, a tramitação de um projeto de lei de legalização de jogos de azar.

- iv. Em 28 de março, outros grampos foram revelados pelo jornal O Globo, o que complica a situação do ex-senador. Nas conversas entre Cachoeira e seu grupo, o nome de Demóstenes é citado seis vezes e é relacionado a quantias de dinheiro, nos cinco minutos relatados por um dos grampos.
- v. Em julho de 2011, Demóstenes Torres teria intermediado um encontro entre Cláudio Abreu e Carlinhos Cachoeira com o prefeito de Anápolis, Antônio Gomide (PT-GO). O objetivo do encontro era convencê-lo a fechar um contrato de R\$ 20 milhões com a construtora Queiroz Galvão. O negócio não foi efetivado e também não houve pagamento, mesmo assim, os crimes de corrupção e advocacia ficam configurados<sup>45</sup>.

Muitas das informações demoraram a vir a público, visto que as investigações e, posteriormente, o inquérito no STF corriam em sigilo.

Os presos e indiciados responderão, na medida de suas participações, pelos crimes de:

- i. Corrupção ativa;
- ii. Corrupção passiva;
- iii. Lavagem de dinheiro;
- iv. Falsidade ideológica;
- v. Evasão de divisas;
- vi. Violação de sigilo profissional;
- vii. Contravenção penal de exploração de jogo de azar;
- viii. Peculato e;
- ix. Prevacarização.

---

<sup>44</sup> Tais informações foram obtidas em gravações advindas da “Operação Las Vegas” comandada pela PF, sintetizadas em relatório.

<sup>45</sup> Dados extraídos Uol Notícia Política, “Ex-senador Demóstenes Torres é denunciado por corrupção passiva pelo MP-GO”, publicada no dia 24/06/2012, <http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2013/06/24/ex-senador-demostenes-torres-e-denunciado-por-corrupcao-passiva-pelo-mp-go.htm>, acesso no dia 11/09/2015.

## **Trajetória profissional de Demóstenes Torres<sup>46</sup>**

A trajetória profissional do ex-senador Demóstenes Lázaro Xavier Torres inicia-se com a formação em direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO), tendo se especializado em direito penal e direito processual penal. Foi professor e advogou por um curto período.

Em 1983, Demóstenes integrou o Ministério Público de Goiás como procurador, tendo exercido por duas vezes a Presidência do Conselho Nacional de Procuradores Gerais de Justiça do Brasil.

Entre os anos de 1999 e 2002 assumiu a coordenação da Secretaria de Segurança Pública do Estado de Goiás, durante o mandato do governador Marconi Perillo (PSDB).

Somente em 2002, Demóstenes inicia sua carreira política ao eleger-se pelo PFL/DEM como senador da República. Posteriormente concorreu ao governo de Goiás no ano de 2006. No entanto, obteve apenas 3,5% dos votos, ocupando a 4ª. posição na eleição.

Em 2009, durante seu mandato como senador, assumiu a presidência da Comissão de Constituição e Justiça do Senado. Demóstenes ficou conhecido como um defensor ferrenho do endurecimento do sistema penal brasileiro. Dentre os principais processos em que foi relator na Comissão estão os de redução da maioria penal de 18 para 16 anos e, o que resultou na Lei da Ficha Limpa. Tendo também integrada a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Pedofilia.

Demóstenes Torres foi reeleito para o Senado em 2011 e em março de 2011 assumiu a liderança da bancada do partido no Senado, substituindo José Agripino Maia.

## **Cronologia dos Eventos<sup>47</sup>**

---

<sup>46</sup> Dados extraídos do Senado Federal e do Jornal o Globo, disponível <http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/07/veja-trajetoria-do-senador-cassado-demostenes-torres.html>, acesso no dia 11 de setembro de 2015.

<sup>47</sup> Dentre as fontes pesquisadas está o jornal Estado de São Paulo que compilou as principais informações do caso em uma matéria especial. Disponível em <http://topicos.estadao.com.br/demostenes>, data de acesso 10/09/2015.

No dia 06 de março de 2012, em Plenário no Senado, 44 senadores de diferentes partidos deram um aparente voto de confiança e de apoio ao senador Demóstenes Torres em face da acusação de envolvimento com o empresário Carlinhos Cachoeira. Os discursos utilizaram de uma retórica que enfatizava por ora relações pessoais, por outras profissionais.

Dentre os 44 senadores poucos apartearam sob justificativa pautada em relações pessoais. Dos poucos, destacam-se **Randolfe Rodrigues (PSOL-AP)** e **Vicentinho Alves (PR-TO)**.

Vossa Excelência sabe muito bem que um dos princípios fundantes do Estado como nós o conhecemos, do pacto civilizatório que nos rege, é aquele da presunção da inocência. Todos são presumidamente inocentes até que se prove o contrário. [...] aqui é lógico que estabelecemos relações. Em particular, tenho a honra de estabelecer relação pessoal com Vossa Excelência, com o querido senador Pedro Taques. [Discurso proferido por **Randolfe Rodrigues (PSOL-AP)** em Plenário].

Vim aqui dizer que lhe sou grato e um amigo leal. Portanto, confio em Vossa Excelência. Essa sua conduta de abrir ao Ministério Público, ao Supremo, não tenho nenhuma dúvida e tenho segurança de que não vão encontrar nenhum deslize da parte de Vossa Excelência. [Discurso proferido por **Vicentinho Alves (PR-TO)** em Plenário].

O discurso dos senadores também ressaltava a ética e a moral do senador. Quando referida a conduta do senador Demóstenes Torres, fala-se em uma “moral inatacável”, como se fosse a prova de acusações.

Quero demonstrar minha absoluta, inamovível confiança na figura do senador Demóstenes, na sua probidade, na sua moral inatacável. [...] Não acredito que alguém nesta Casa seja medíocre, até porque eu acredito que o momento espetacular vivido pelo Brasil de hoje [...] é consequência dos políticos que estão vivendo agora, do seu Executivo e do Legislativo. Mas, entre todos nós, Vossa Excelência é uma figura que realmente merece ser destacada. [Discurso proferido por **Lobão Filho (PMDB-MA)** em Plenário].

Fala-se de um comportamento ilibado e fiel a defesa dos interesses do Brasil e do estado que representa.

Estamos diante de um companheiro, de um colega do Senado, de um homem que tem passado e presente de retidão, de comportamento ilibado, e que, com todas as forças, tem defendido os interesses do Brasil e do Estado que representa. [Discurso proferido por **Alfredo Nascimento (PR-AM)** em Plenário].

Se referem à conduta ética do senador ao prestar contas ao Senado quando acusado, contrariando um comportamento esperado que seria o de negar toda e qualquer acusação, sem dar explicações.

Todos nós sabemos da sua seriedade, do seu compromisso, da sua honestidade. Mas, sem dúvida nenhuma, essa palavra é uma palavra para toda a sociedade brasileira, tranquiliza a Casa, a sociedade brasileira [...] Vossa Excelência deu as explicações necessárias, e todos nós estamos tranquilos, satisfeitos. [Discurso proferido por **Romero Jucá (PMDB-RR)** em Plenário].

Argumentavam o respeito à democracia, às instituições e à legalidade no que se refere ao respeito à lei na conduta habitual de Demóstenes Torres.

Admiro Vossa Excelência pela luta que desempenha. Vossa Excelência é uma referência inclusive no respeito à lei. [...] Saiba que tem a nossa confiança. [Discurso proferido por **Rodrigo Rollemberg (PSB-DF)** em Plenário].

Tal respeito lhe era creditado mesmo sob acusação de atuar contrário à ética e ao decoro parlamentar.

Vossa Excelência é daqueles que, quando erra [sic], sabe reconhecer o erro e, com o espírito humano, chega até a pedir desculpas. Agora, quando fazem uma acusação a esse ponto, vem à tribuna e diz: ‘Não, não apenas quero refutar as acusações, como me coloco para ser investigado pelo Supremo Tribunal Federal’. Só assim agem aqueles que têm valores éticos e humanos elevados, e um comportamento e uma conduta, na função pública, elevados. [Discurso proferido por **Eduardo Braga (PMDB-AM)** em Plenário].

Na justificativa de alguns dos senadores alegava-se comprometimento com a ética política e com a legalidade por parte do senador Demóstenes Torres, como pode ser visto nas palavras de Ana Amélia (PP-RS).

Confesso que, no final de semana, ao ler o noticiário sobre a divulgação das gravações de escutas telefônicas das conversas de Vossa Excelência, fiquei perplexa [...]. E, num momento de perplexidade, fico mais tranquila agora com os esclarecimentos [...] aos seus colegas que, aqui como eu, aprenderam a admirar essa firmeza e esse compromisso com a legalidade, com a responsabilidade e com o trabalho comprometido com a ética na política. [Discurso proferido por **Ana Amélia (PP-RS)** em Plenário].

No discurso proferido por Demóstenes Torres no Plenário, o senador pede o apoio de seus pares. Seu pedido parece ter sido atendido.

Tenho a convicção de que tudo isso não vai passar de um grande dissabor, e de que Vossa Excelência vai provar sua inocência, como já está fazendo neste momento. Com muita dignidade, sobe à tribuna, pede o apoio dos colegas, fala sua versão, trabalhando com transparência, como sempre fez no Senado Federal. [Discurso proferido por **Kátia Abreu (PSD-TO)** em Plenário].

Seja por proximidade (relações pessoais), por admiração à trajetória política ou por compartilharem do ser oposição.

Queremos manifestar, em nome do PSDB, nossa confiança absoluta em Vossa Excelência, nossa crença no seu comportamento e dizer, sobretudo, da importância de Vossa Excelência para o país na oposição. Somos limitados numericamente na oposição e sua presença tem oferecido grandeza à tarefa de se opor. Infeliz do país que não tem uma oposição responsável e competente. [Discurso proferido por **Alvaro Dias (PSDB-PR)** em Plenário].

A trajetória política importa na defesa, abstenção ou acusação do denunciado. Como podemos observar no discurso de Paulo Paim (PT-RS), quando se refere a divergência de pontos de vistas, possivelmente pela diferença na posição entre os partidos, mas que associa à imagem do senador ao princípio da transparência, independentemente da legenda a qual representa.

Convivo com Vossa Excelência há praticamente dez anos. Nem sempre defendemos as mesmas posições. Mas eu aprendi a respeitar Vossa Excelência pela transparência. [Discurso proferido por **Paulo Paim (PT-RS)** em Plenário].

Como se estivesse acima das disputas político-partidárias, em acordo com o *ethos* republicano pela busca do bem-estar da sociedade, independentemente se são ou não seus eleitores.

Senador Demóstenes, feliz aquele que, quando é criticado, acusado, pode subir à tribuna e dizer que não tem nada a esconder, que não precisa usar subterfúgios, que não precisa dizer nem que o que está sendo dito é ou não verdade. [...] mesmo aqueles que divergem sabem que o senhor é o homem não apenas do DEM, mas do bem. [Discurso proferido por **Cristovam Buarque (PDT-DF)** em Plenário].

Cheguei a esta Casa nutrindo muito respeito por Vossa Excelência, uma admiração a distância. A convivência com Vossa Excelência neste plenário, na Comissão de Justiça, vendo a sua grandeza, a sua coragem cívica, o seu espírito republicano, fez-me aumentar esse conceito, esse respeito e essa admiração. [Discurso proferido por **Vital do Rêgo (PMDB-PB)** em Plenário].

A defesa foi justificada também por Demóstenes Torres representar o estado de Goiás.

Acompanho a trajetória política de Vossa Excelência há vários anos por ter negócios e uma propriedade no estado de Goiás. Portanto, há vários anos, acompanho a trajetória de Vossa Excelência como seu admirador. [Discurso proferido por **Eunício Oliveira (PMDB-CE)** em Plenário].

Outros senadores integraram o coro de apoio a Demóstenes por terem negócios no estado o qual o senador foi eleito.

Todos nós, de Goiás, esperávamos de Vossa Excelência uma conduta como essa. [...] faz as explicações com seriedade e responsabilidade. Vossa Excelência sabe da admiração que o povo brasileiro, especialmente o goiano, tem por sua trajetória. Receba os meus cumprimentos e a minha solidariedade. [Discurso proferido por **Lúcia Vânia (PSDB-GO)** em Plenário].

Na sua maioria, as justificativas creditavam confiança a Demóstenes pautadas na sua trajetória como promotor do MP, antes de tornar-se senador.

Vossa Excelência tem todo o nosso apoio. Essa conversa é aquela velha história de ‘chover no molhado’. Ninguém acredita nela; todo mundo sabe que Vossa Excelência é um homem de retidão, de caráter invejável – não só como promotor, mas, certamente, como senador da República, que é exemplo para todos nós. [Discurso proferido por **Jayme Campos (DEM-MT)** em Plenário].

Aprendemos a respeitá-lo como um dos membros do Senado que, sobretudo na área jurídica, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que Vossa Excelência presidiu, e como membro do Ministério Público, sempre demonstrou um conhecimento em profundidade da Constituição e das leis brasileiras. [Discurso proferido por **Eduardo Suplicy (PT-SP)** em Plenário].

Assim como por sua atuação como secretário de justiça, em que ficou conhecido como “o grande justiceiro”.

Conheço a sua probidade como promotor, como secretário da Justiça, quando ficou conhecido como ‘o grande justiceiro’, sempre aliado à lei. Melhor do que ser seu colega é ser seu amigo. Obrigado. [Discurso proferido por **Cyro Miranda (PSDB-GO)** em Plenário].

Falou-se também do uso político das acusações, que por se tratar de uma figura pública, estaria exposto a esse tipo de situação, como destacou **Blairo Maggi (PR-MT)**.

Disse-lhe ontem, por telefone, quando conversamos, que não se abata com isso, porque todos nós, homens públicos, estamos sujeitos a esse tipo de situação. Portanto, é um período de turbulência, mas nenhum período de turbulência permanece para sempre. Ele passará e o senhor sairá vitorioso. [Discurso proferido por **Blairo Maggi (PR-MT)** em Plenário].

Do mesmo modo como ressaltaram o risco de chantagem por atuarem em cenário político de competição e conflito.

Quase todos nós somos alvo desse tipo de meia chantagem, que é como vejo isso às vezes, para a gente entender do ponto de vista político, para a gente não perceber isso apenas do ponto de vista também moral. [...] Falei para Vossa Excelência que tinha a minha solidariedade, e posso dizer que também tem a solidariedade do meu partido, o Partido Comunista do Brasil. [Discurso proferido por **Inácio Arruda (PCdoB-CE)** em Plenário].

Até mesmo aqueles que ocuparam posteriormente seu lugar na liderança do partido no Senado, falaram em sua defesa.

Mas este Plenário, sábio como é, pela voz dos seus líderes, dos seus integrantes, reduziu o fato à sua real dimensão. [...] Vossa Excelência não cometeu nenhuma afronta à ética! [Discurso proferido por Agripino (DEM-RN) em Plenário].

Mesmo com todos os esforços empreendidos e a despeito da tentativa de defesa no discurso de Demóstenes Torres, no dia 21 de março de 2012, o deputado Protógenes Queiroz (PCdoB), da base governista conseguiu 208 assinaturas para a instauração da Comissão Mista Parlamentar de Inquérito<sup>48</sup> da Cachoeira, na qual o senador estaria envolvido<sup>49</sup>.

No dia 28 de março de 2012, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) apresenta a Representação nº 1 de 2012 no CEDP do Senado que solicita a verificação da possível quebra de decoro parlamentar por parte do Senador Demóstenes Torres (PFL/DEM-GO), baseado no Art.55, II e parágrafo 1º da Constituição Federal que estipula:

Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

II – cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar.

§ 1º - É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas.

E na Resolução nº 20, de 1993, que dispõe, em seu artigo 5º:

---

<sup>48</sup> Dados extraídos do site Poder Online, Ig notícias, “Em dois dias governistas recolhem 208 assinaturas para criar a CPI da Cachoeira”, quarta-feira 21 de março de 2012, <http://poderonline.ig.com.br/index.php/2012/03/21/em-dois-dias-governistas-recolhem-208-assinaturas-para-criar-cpi-da-cachoeira/>, data de acesso 18/09/2015.

<sup>49</sup> No mesmo período, esforços da oposição focam na criação da CPI da saúde.

Art. 5º Consideram incompatíveis com a ética e o decoro parlamentar:

(...) II – percepção de vantagens indevidas tais como doações, ressalvas brindes sem valor econômico;

III – a prática de irregularidades graves no desempenho do mandato ou de encargos decorrentes.

Assinada por Ivan Valente, presidente do PSOL, a Representação nº 1 de 2012 reclama pela quebra de ética e decoro parlamentar do senador Demóstenes Torres na percepção de vantagens indevidas materializadas no recebimento de presentes no valor vultoso, assim como de favores com o pagamento do táxi aéreo e da “doação de campanha” no valor de 30% do faturamento da quadrilha de Cachoeira na prática de jogos ilegais. Questiona-se também o fornecimento de informações privilegiadas, conseguia por meio do exercício de seu mandato.

No dia 29 de março de 2012, o ministro Ricardo Lewandowski, relator do caso no STF, instaura inquérito e determina a quebra do sigilo bancário do ex-senador e de outros supostos envolvidos com Cachoeira. No inquérito são acuradas suspeitas de corrupção, prevaricação e advocacia administrativa.

Sendo pressionado pelos colegas de partido, o ex-Senador Demóstenes Torres, no dia 27 de março de 2012, entrega o cargo de líder do DEM no Senado. A pressão aumenta quando a OAB no dia 1º de abril, pede a renúncia do senador que não a faz.

No dia 03 de abril de 2012, Demóstenes entrega sua carta de desfiliação do partido sob pressão e ameaça de um processo de expulsão da legenda, já anunciado pela nova liderança do DEM na Casa, José Agripino Maia (DEM-RN)<sup>50</sup>. No entanto, não abriu mão do mandato no Senado. Dentre os senadores que pressionavam pela saída do ex-senador, estavam aqueles que defenderam Demóstenes em Plenário no dia 06 de março, sob a retórica de uma traição.

No dia 10 de abril, o CEDPS acata a representação apresentada pelo PSOL para investigar o caso. No mesmo dia os presidentes da Câmara dos Deputados, deputado Marco Maia (PT-RS) e do Senado José Sarney (PMDB-AP).

---

<sup>50</sup> Dado extraído do Jornal Online, Último Segundo Política, Ig Notícias, “Procurador-geral vai ao STF para investigar Demóstenes”, dia 27 de março de 2012, <http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/procurador-vai-ao-stf-para-investigar-demostenes/n1597723970702.html>, data de acesso 16/09/2015.

Uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito foi instaurada com o objetivo de apurar o envolvimento do contraventor, Carlos Cachoeira, com agentes públicos e privados. A primeira sessão da CPI da Cachoeira ocorre no dia 08 de maio de 2012, com o depoimento do delegado da Polícia Federal Raul Alexandre Marques de Souza, responsável pela Operação Vegas<sup>51</sup>. O delegado confirmou o envolvimento de parlamentares com a organização criminosa comandada pelo contraventor.

O presidente da CPI, Vital Rêgo (PMDB-PB), defende o fim do segredo de justiça do inquérito no Supremo Tribunal Federal. Afirma ainda já ter conversado algumas vezes com o relator, o ministro Ricardo Lewandowski, mas que compreende que no momento certo a Justiça determinará o levante do sigilo<sup>52</sup>.

Após sair da primeira sessão da CPMI da Cachoeira, Randolfe Rodrigues (PSOL-AP) diz estar convencido de que o senador Demóstenes [sem partido-GO] era o braço político da organização<sup>53</sup>, o que justificaria a abertura de um processo administrativo contra o senador.

No dia 08 de maio de 2012, o CEDPS aprova por unanimidade a abertura de processo administrativo disciplinar contra Demóstenes Torres (sem partido-GO)<sup>54</sup>. Desta forma, o CEDPS entra em fase probatória, ou seja, na fase em que são ouvidas as testemunhas e o próprio acusado, podendo ser feitas diligências e perícias, caso necessário. A alegação do relator Humberto Costa (PT-PE) é a de que Demóstenes faltou com a verdade ao afirmar, em discurso no Plenário, que só mantinha relações pessoais com Cachoeira e que militou contra a legalização de jogos de azar no país. Segundo o relator, tal militância não confere com sua trajetória de atuação parlamentar. Afirma ainda, em seu relatório, que Demóstenes teria utilizado de seu cargo político para atuar em prol dos interesses de Carlinhos Cachoeira nas discussões legislativas sobre o segmento jogos de azar.

---

<sup>51</sup> De acordo com depoimento do deputado Odair Cunha, a Operação Vegas foi iniciada em 2008 e em setembro de 2009 foi enviada à PGR devido à prerrogativa de função de alguns nomes que apareceram nas investigações. Um mês depois, a subprocuradora da República Cláudia Sampaio, esposa de Gurgel, teria respondido à Polícia Federal que não havia elementos suficientes para denunciar os envolvidos com prerrogativa de função (Jornal do Senado, 09 de maio de 2012, data de acesso 16/09/2015).

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> Dados extraídos do Jornal do Senado, “Delegado confirma envolvimento de parlamentares com Cachoeira”, Brasília, dia 09 de maio de 2012, <http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2012/05/09/jornal.pdf>, data de acesso 16/09/2015.

<sup>54</sup> Dados extraídos do Jornal do Senado, dia 09 de maio de 2012, “Conselho de Ética aprova abertura de processo contra Demóstenes”, <http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2012/05/09/jornal.pdf>, data de acesso 13/09/2015.

O parecer emitido pelo CEDPS foi encaminhado para apreciação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado. O relator afirma que seu relatório se baseia na confirmação dos fatos realizada pelo próprio senador Demóstenes Torres em discurso no Plenário. O que incluía desde uso indevido do mandato parlamentar para privilegiar interesses de cachoeira em discussões legislativas no que confere o segmento de jogos de azar, como também o recebimento de presentes do contraventor. Além das referências feitas de seu nome em diálogos estabelecidos entre Cachoeira e outros possíveis envolvidos no esquema. Segundo seu parecer, a apreciação realizada pelo CEDPS atendeu efetivamente ao crivo da juridicidade, não havendo vícios de constitucionalidade, legalidade e juridicidade no processo.

O senador confirmou que recebeu geladeira e fogão importados; o senador confirmou que recebeu aparelho celular Nextel; o senador confirmou ter trocado centenas de telefonemas; o senador admitiu terem sido feitas milhares de referências de seu nome em diálogos entre Cachoeira e terceiros; e o senador admitiu conversa com Cachoeira sobre pagamento de aluguel de uma aeronave — resumiu Humberto.

No dia 24 de junho de 2012, o procurador-geral de Justiça do MP de Goiás (MP-GO), Lauro Machado Nogueira, oferece denúncia ao STF contra Demóstenes Torres pelos crimes de corrupção passiva e advocacia administrativa, por receber dinheiro e usar o cargo para influenciar o contato de empresários com outras autoridades. Segundo o procurador-geral, em caso de condenação a pena mínima é de 16 anos e máxima de 96 anos<sup>55</sup>. Demóstenes foi afastado do cargo de procurador de Justiça de Goiás (cargo vitalício) e, perde o cargo se condenado. O inquérito corre em segredo de Justiça, por isso o acesso às informações é limitado.

No dia 04 de julho de 2012 o Senado Federal decreta a perda de mandato do ex-Senador Demóstenes Lázaro Xavier Torres, nos termos do art. 55, II inciso II, da Resolução nº 20, de 1993, do Senado Federal. O ex-senador teve seu mandato cassado em 11 de julho de 2012, após mais de quatro meses de repercussão do escândalo que o relacionou o empresário Carlinhos Cachoeira na máfia dos jogos com máquinas caça-níqueis. O placar geral da cassação foi de 56

---

<sup>55</sup> Dados extraídos Uol Notícia Política, “Ex-senador Demóstenes Torres é denunciado por corrupção passiva pelo MP-GO”, publicada no dia 24/06/2012, <http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2013/06/24/ex-senador-demostenes-torres-e-denunciado-por-corrupcao-passiva-pelo-mp-go.htm>, acesso no dia 11/09/2015.

votos pela cassação, 19 votos contra e 5 abstenções<sup>56</sup>. Cassado o ex-senador fica inelegível até janeiro de 2027.

Após a cassação, o procurador-geral da República, Roberto Gurgel, solicitou ao STF que o inquérito contra Demóstenes Torres fosse encaminhado para o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), tendo em vista que o ex-senador perdeu o foro privilegiado com a cassação. Nesse período o advogado de Demóstenes solicitava acesso às investigações que ficaram retidas durante 20 dias após a abertura do inquérito contra o ex-senador. Após acessar às investigações o advogado de Demóstenes pede a anulação do processo sob a alegação de que as provas produzidas contra ele são ilegais, pois os grampos foram obtidos sem a aprovação prévia do STF, considerado o foro privilegiado. Segundo Kakay (advogado de Demóstenes), as interceptações telefônicas deveriam ter sido autorizadas pelo Supremo Tribunal Federal e não apenas por um juiz de 1ª instância.

"Se existe alguma coisa que foi trazida ao Supremo nove meses depois, essa prova é nula", disse. "A Constituição e a jurisprudência não admitem a prova ilícita."<sup>57</sup>

O ministro do STF Marco Aurélio explica o caso distinguindo em duas situações distintas. A primeira delas ocorre quando um juiz de primeira instância determina a quebra do sigilo telefônico de quem tem foro privilegiado, o que seria considerado ilegal. A segunda é o juiz determinar a quebra do sigilo telefônico do contraventor e, descobrir, por acaso, o relacionamento do parlamentar. Sendo a segunda situação a que melhor se enquadraria no caso de Demóstenes Torres, com base na argumentação do ministro e do procurador-geral da República Roberto Gurgel. Atestando a validade probatória das interceptações telefônicas.

---

<sup>56</sup> Dados extraídos da matéria publicada no Uol Notícias intitulada “Demóstenes é cassado por conexão com empresário Cachoeira”, <http://noticias.uol.com.br/politica/escandalos-no-congresso/12-demostenes-e-cassado-apos-ser-relacionado-a-empresario-presos-pela-pf.htm>, publicado no dia 4 de março de 2012 e, atualizado no dia 10 de outubro do mesmo ano. Data de acesso, 13/09/2015.

<sup>57</sup> Dados extraídos da matéria publicada na Revista Veja /Brasil / Justiça no dia 28/03/2012, “STF libera acesso a inquérito para Demóstenes Torres”, <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/stf-libera-acesso-a-inquerito-para-demostenes-torres/>, data de acesso 20/09/2015.

O senador não foi alvo [inicial] das interceptações, que tinham como alvo o Cachoeira. O senador Demóstenes com grande frequência mantinha contato com o Cachoeira. O MP está absolutamente tranquilo porque há um entendimento pacífico do STF. As provas são perfeitamente válidas.

No entanto o ministro Sebastião Reis, relator designado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), acatou o argumento da defesa e votou pelo trancamento da ação penal contra o ex-senador. Segundo informações obtidas pelo Jornal O Estado de São Paulo<sup>58</sup>, o caso já estava suspenso desde novembro de 2014 por decisão do ministro Sebastião Reis.

No dia seguinte à cassação, Demóstenes reassume o cargo de procurador-geral de Goiás, do qual estava licenciado há 13 anos. O procurador do MP-GO solicitou o afastamento administrativo do ex-senador pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), em abril de 2013. O ministro do STF, Gilmar Mendes, no dia 1º de julho de 2014, concede liminar em favor de Demóstenes Torres contra ato do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que o suspendeu preventivamente do cargo.

Não há como se olvidarem os prejuízos causados ao impetrante, que se vê impedido de exercer suas atividades até o julgamento definitivo do PAD – ainda não ocorrido após mais de um ano e meio de seu afastamento. Não há dúvida de que a Administração, ao conduzir um processo disciplinar, busca averiguar a incompatibilidade entre a permanência do agente público no exercício de suas funções – o que pode fundamentar o seu afastamento – e a necessidade de se garantir a regularidade do serviço público, em cumprimento ao regime jurídico estabelecido. Se assim não fosse, perder-se-ia o sentido do controle realizado por meio de processo administrativo disciplinar<sup>59</sup>.

A justificativa apresentada por Gilmar Mendes, apoia-se nos prejuízos causados ao impetrante durante o julgamento do processo disciplinar. No Ministério Público, bem como

---

<sup>58</sup> Dados extraídos do Jornal Estadão Política, publicado no dia 25/08/2015, “Relator no STJ vota a favor de trancamento de ação penal contra Demóstenes”, <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,relator-no-stj-vota-a-favor-de-trancamento-de-acao-penal-contrademostenes,1750524>, data de acesso 20/09/2015.

<sup>59</sup> Dados extraídos do jornal O Globo, “Gilmar Mendes decide que Demóstenes Torres pode retomar cargo no MP”, publicado no dia 03/07/2014, <http://oglobo.globo.com/brasil/gilmar-mendes-decide-que-demostenes-torres-pode-retomar-cargo-no-mp-13119920>, data de acesso 13/09/2015.

nos órgãos de Justiça, foi mais técnico do que no Senado, tendo em vista a predominância de questões técnico-jurídicas.

Apenas no dia 22 de janeiro de 2014 uma ação penal foi instaurada no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO) acatando a denúncia criminal feita pelo Ministério Público de Goiás (MP-GO), pela prática de oito crimes de corrupção passiva e de crime de advocacia administrativa.

## **Resultados**

Assim como em novembro de 2014, a ação contra Demóstenes Torres é paralisada pelo Ministro Sebastião Reis Júnior, sob a alegação de que há indícios de ilegalidade nas interceptações telefônicas que deram fundamento às acusações. Argumenta que apenas o STF poderia autorizar as investigações, considerado o foro privilegiado que o ex-senador detinha. Os votos dos outros ministros ainda não foram apresentados e publicizados até a finalização desta pesquisa. Desta forma, não há condenação, até o momento, associadas aos processos na justiça por crimes de corrupção passiva e advocacia administrativa.

### **5.3. O caso dos atos secretos do Senado**

#### **Contexto**

Desde fevereiro de 2009 o Senado se via em uma crise ética institucional que afetou diretamente a imagem e credibilidade da Casa legislativa. Nas palavras dos próprios parlamentares, o funcionamento do Senado foi comparado a um “clube de amigos” que fez um “pacto de silêncio” para ocultar as transgressões cometidas.

As denúncias que envolviam senadores, agentes públicos não aconteceram ao acaso, foram resultado da disputa pela Presidência do Senado que deflagrou em uma série de revelações que evidenciam uma mistura de ineficiência e desmando político-administrativo,

consentidos pelos próprios senadores<sup>60</sup>. Com base em informações obtidas em matéria publicada pelo Jornal Folha de São Paulo, no dia 15/01/2009, PT e PMDB teriam um acordo prévio que determinava a alternância de poder na presidência das Casas. Nessas eleições o PMDB ficaria então com a presidência da Câmara dos Deputados e o PT com a do Senado. No entanto, especula-se que o PMDB em face do resultado positivo nas eleições municipais de 2008, decidiu lançar candidatura própria, indicando o nome de José Sarney para a disputa. Mesmo a decisão não tendo agradado o PT, o partido não lançou candidato próprio. A trégua entre PT e PMDB só foi obtida com o pedido do presidente Lula. No dia 02 de fevereiro de 2009, apoiado pelo chamado ‘bloco’<sup>61</sup>, Michel Temer (PMDB-SP) para a presidência da Câmara. No mesmo dia José Sarney (PMDB-AP) é eleito para a presidência do Senado. Na época ambos ocupavam a presidência da Casa pela terceira vez.

A cúpula do PMDB falava que a crise no Senado passa pela sucessão presidencial de 2010<sup>62</sup>. Acredita-se que o PT busca enfraquecer a atuação do PMDB no Senado em 2010, visto que a força do partido reside no poder de seus representantes regionais. Lembraram que dos 81 senadores, 19 são pemedebistas e apenas três deles tem mais de quatro anos de mandato.

Dentre as transgressões foram encontrados o pagamento de horas extras a mais de 3.000 mil funcionários em mês de recesso parlamentar (janeiro), com gastos estimados em 6,2 milhões; criação indiscriminada de cargos de direção, cujo organograma somava 181 diretorias; uso indevido de imóveis funcionais por diretores; má utilização de verbas indenizatórias; além do emprego de parentes em empresas prestadoras de serviços para burlar a prática de nepotismo e uma possível sanção.

## O ocorrido

---

<sup>60</sup> Informações extraídas da matéria publicada no dia 09/06/2009 pelo Jornal Estadão Política, “Entenda o escândalo dos cargos e benesses do Senado”, <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral.entenda-o-escandalo-dos-cargos-e-benesses-do-senado,384956>, acesso no dia 10/07/2015.

<sup>61</sup> O ‘bloco’ consistia na união dos partidos PMDB, PT, PSDB, DEM, PR, PDT, PTB, PV, PPS, PSC, PHS, PT do B, PTC e PRTB em apoio ao deputado Michel Temer, <http://noticias.bol.uol.com.br/brasil/2009/02/02/favorito-michel-temer-e-eleito-o-novo-presidente-da-camara-com-304-votos.jhtm>, acesso dia 09/07/2015.

<sup>62</sup> Informações extraídas da matéria publicada no dia 16/06/2009 pelo Jornal Estadão Política, “Sarney deve ir a Plenário hoje para explicar atos secretos”, <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral.sarney-deve-ir-a-plenario-hoje-para-explicar-atos-secretos,388167>, acesso no dia 10/07/2015.

<sup>63</sup>No dia 06 de maio de 2009 foi publicado o Relatório Preliminar do estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas ao Senado Federal com o objetivo de realizar uma reforma administrativa na casa. No Relatório foram identificadas inúmeras irregularidades que agravavam ainda mais o momento de crise pelo qual o Senado passava. Dentre elas a edição de atos administrativos secretos para nomear parentes e amigos, criar cargos e aumentar benefícios de Senadores ou pessoas ligadas a eles. Muitos dos atos não publicados já haviam sido adotados há mais de 10 anos de acordo com o relatório. O que indica que diferentes gestões e presidentes da Casa podem estar envolvidos. Constatou-se que parte dos atos foi utilizada para nomear pessoas ligadas ao Presidente do Senado, José Sarney, no período em questão.

O levantamento feito por uma comissão de sindicância formada por técnicos do Senado a pedido da primeira-secretaria (ocupada pelo senador Heráclito Fortes do DEM-PI, em substituição ao ex-diretor geral do Senado Agaciel Maia<sup>64</sup>) apontou que o problema ia muito além dos mais de 600 funções comissionadas e cargos com gratificações já apontados pelo estudo desenvolvido pela FGV. Foram encontrados nos 663 atos não publicados, medidas impopulares; indícios de improbidade administrativa; nepotismo; funcionários “fantasmas”; vantagens indevidas para amigos, familiares e aliados políticos; entre outros problemas identificados.

Os auditores se revelaram surpresos com a existência desse tipo de procedimento e, ainda mais, com a não publicação e impossibilidade de acesso aos atos na auditoria, visto que os três Poderes do Estado possuem função administrativa e, portanto, estão vinculados aos princípios constitucionais da Administração Pública e ao princípio da publicidade administrativa. As ressalvas a não publicização dos atos restringem-se a hipótese de que o sigilo seja imprescindível à segurança do Estado e da sociedade, caso contrário, como inscrito no art. 5., XXXIII da Constituição Federal Brasileira de 1988:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade,

---

<sup>63</sup> “Senado acumula mais de 300 atos secretos para criar cargos”, Jornal Estadão, 09 de junho de 2009, data de acesso 20/04/2015 (disponível em <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,senado-acumula-mais-de-300-atos-secretos-para-criar-cargos,385042>).

<sup>64</sup> Agaciel Maia foi Diretor-geral do Senado por 14 anos, segundo dados da Casa (Agaciel Maia, pivô do escândalo dos atos secretos, não é demitido, Uol Notícias Políticas, 11 de março de 2010, data de acesso 20/04/2015).

ressalvadas aqueles cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

O jornal o Estado de São Paulo publicou no dia 23 de junho de 2009 uma lista com o nome dos 37 senadores beneficiados, dentre eles estavam:

**Tabela 3: Lista de senadores beneficiados com os atos secretos.**

<b>Senadores beneficiados com os atos secretos</b>	<b>Senadores que assinaram atos secretos quando integravam a Mesa Diretora da Casa</b>
Aldemir Santana (DEM-DF)	Antonio C. Valadares (PSB-SE)
Antonio Carlos Júnior (DEM-BA)	César Borges (PR-BA)
Augusto Botelho (PT-RR)	Eduardo Suplicy (PT-SP)
Cristovam Buarque (PDT-DF)	Garibaldi Alves (PMDB-RN)
Delcídio Amaral (PT-MS)	Heráclito Fortes (DEM-PI)
Demóstenes Torres (DEM-GO)	Mozarildo Cavalcanti (PTB-RR)
Edison Lobão (PMDB-MA) - licenciado (ministro)	Paulo Paim (PT-RS)
Efraim Moraes (DEM-PB)	Romeu Tuma (PTB-SP)
Epitácio Cafeteira (PTB-MA)	Tião Viana (PT-AC)
Fernando Collor (PTB-AL)	
Geraldo Mesquita (PMDB-AC)	
Gilvam Borges (PMDB-AP)	
Hélio Costa (PMDB-MG) - licenciado (ministro)	
João Tenório (PSDB-AL)	
José Sarney (PMDB-AP)	
Lobão Filho (PMDB-MA)	
Lúcia Vania (PSDB-GO)	
Magno Malta (PR-ES)	
Marcelo Crivella (PRB-RJ)	
Maria do Carmo (DEM-SE)	
Papaléo Paes (PSDB-AP)	
Pedro Simon (PMDB-RS)	
Renan Calheiros (PMDB-AL)	
Roseana Sarney (PMDB-MA) - renunciou para assumir o governo do MA	
Sérgio Zambiasi (PTB-RS)	
Serys Slhessarenko (PT-MT)	
Valdir Raupp (PMDB-RO)	
Wellington Salgado (PMDB-MG)	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do jornal Estado de São Paulo, 2015.

Não houve distinção partidária na edição dos atos secretos. PT, DEM, PMDB, PSDB, PDT, PSB, PRB, PTB e PR, alguns se beneficiaram e outros cancelaram a edição dos atos secretos. Uma lista envolvendo tantos partidos e parlamentares indica que talvez a prática não fosse tão desconhecida, como afirmou Sarney quando veio a público no dia 16 de junho de 2009. Nas palavras do senador: “*Eu não sei o que é ato secreto. Aqui ninguém sabe o que é ato secreto*”<sup>65</sup>. Ainda que três dias antes de tal declaração, Sarney tenha assumido a “desconhecida” prática e pedido a anulação dos 663 atos secretos, bem como a devolução de valores recebidos indevidamente<sup>66</sup>. Cabe lembrar que em entrevista ao jornal Folha de São Paulo, Sarney diz que não errou ao indicar parentes para cargos na Casa e, que o correto seria mudarem as regras de empregabilidade no setor público. Em meio a uma crise no Senado, Sarney afirma ainda que erros do passado podem passar sem punição, “*cada um deve julgar o que fez de errado e de certo*”<sup>67</sup>. Opôs-se somente ao recebimento do benefício de auxílio-moradia no valor de R\$ 3.800,00 por mês, pois segundo ele não havia percebido e, portanto, não teria responsabilidade sobre o ganho.

Em pronunciamento televisado pela TV Senado, Sarney anunciou a criação de um Portal da Transparência, de modo a publicar tudo o que acontece na casa ao público. O ex-presidente do Senado teria ainda reclamado aos seus assessores a dificuldade de publicar explicações a respeito das denúncias, pois faltaria espaço na mídia. Então, no dia 18 de agosto de 2009, o Senado coloca no ar uma página na internet exclusiva para divulgar e responder as informações e matérias jornalísticas contra José Sarney. Segundo assessores de Sarney, a página tem como objetivo a “*a elucidação dos fatos e corrigir informações divulgadas pela mídia, sempre que julgar necessário para o devido esclarecimento da opinião pública*”<sup>68</sup>.

## Processo no CEDPS

Resultantes do escândalo dos atos secretos resultaram denúncias e representações formalizadas no CEDPS contra a José Sarney. Sendo acusações de: 1) nepotismo; 2)

<sup>65</sup> Disponível em [www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1906200902.htm](http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1906200902.htm), acesso 26/04/2015.

<sup>66</sup> Representação para verificação de quebra de decoro parlamentar enviada pelo PSOL, Senadora Heloísa Helena Lima de Moraes Carvalho, no dia 14 de julho de 2009.

<sup>67</sup> Disponível em [www1.folha.uol.com.br/folha/Brasil/ult96u581645.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/folha/Brasil/ult96u581645.shtml), acesso no dia 26/04/2015.

<sup>68</sup> Dados extraídos do Jornal do Senado, edição de 19 de agosto de 2009, disponível <http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2009/08/19/presidencia-do-senado-lanca-site-com-informacoes-oficiais>, acesso no dia 26/04/2015.

envolvimento do senador na edição dos atos secretos; 3) favorecimento do neto na intermediação de operações de crédito consignado aos servidores da Casa; 4) irregularidades na administração da Fundação José Sarney; 5) envolvimento do senador em vendas de terras sem pagamento de impostos; 6) recebimento de informações privilegiadas da Polícia Federal em investigações envolvendo seu filho Fernando Sarney; 7) ocultação de bens à Justiça Eleitoral.

As cinco representações foram apresentadas e protocoladas pelos partidos PSOL e PSDB. Sendo elas:

- 1) PSOL (30 de junho de 2009) – Pede a responsabilização pela edição dos atos secretos.
- 2) PSOL (29 de junho de 2009) – Solicita a apuração das denúncias contra Sarney em relação a ocultação de bens (mansão em Brasília no valor de R\$ 4 milhões) a Justiça Eleitoral e, investigação de supostas irregularidades na administração da Fundação José Sarney (desvio de R\$ 500 mil e vínculo de Sarney como presidente de honra).
- 3) PSDB (28 de junho de 2009) – Abertura de processo de investigação acerca de irregularidades em operações de crédito consignado para servidores do Senado firmadas pela empresa do neto de Sarney, José Adriano Cordeiro Sarney.
- 4) PSDB (28 de junho de 2009) – Solicita a apuração de supostas irregularidades de R\$ 1,3 milhão da Petrobrás para a Fundação Sarney.
- 5) PSDB (28 de junho de 2009) – Sugere a investigação acerca da edição de atos secretos no Senado.

As denúncias foram apresentadas pelos partidos PSDB (AM) e PDT (DF)<sup>69</sup> :

- 1) Arthur Virgílio do PSDB-AM (29 de junho de 2009), pede investigação sobre irregularidades nas operações de crédito consignado para servidores do Senado firmadas pela empresa do neto de Sarney, José Adriano Cordeiro Sarney.
- 2) Arthur Virgílio do PSDB-AM (10 de julho de 2009), pede apuração dos recursos destinados pela Petrobrás a Fundação Sarney.
- 3) Arthur Virgílio do PSDB-AM (14 de julho de 2009), solicita investigação da ligação entre José Sarney e a Fundação José Sarney.

---

<sup>69</sup> Dados extraídos do Notícias Terra, publicado no dia 7 de agosto de 2009, <http://noticias.terra.com.br/brasil/politica/entenda-as-denuncias-e-representacoes-contrasarney,0d1c3e232cb4b310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>, acesso no dia 08 de maio de 2015

- 4) Arthur Virgílio do PSDB-AM (23 de julho de 2009), solicita a investigação da nomeação de parentes de José Sarney a cargos públicos.
- 5) Arthur Virgílio do PSDB-AM e Cristovam Buarque PDT-DF (29 de julho de 2009), pedem a apuração sobre um assessor de Sarney que teria repassado informações privilegiadas à empresa de Fernando Sarney usando o seu prestígio de ex-policia federal.
- 6) Arthur Virgílio do PSDB-AM e Cristovam Buarque PDT-DF (29 de julho de 2009), solicitam a investigação acerca de uma transação de terras em que Sarney não teria declarado à Justiça Eleitoral para que não precisasse pagar tributos.

Das 5 representações e 6 denúncias apresentadas no CEDPS, o Presidente do órgão, Paulo Duque (PMDB-RJ), argumenta que não há fatos e provas contra José Sarney, apenas recortes de jornais. Além disso, parte das acusações e fatos relatados referem-se a períodos anteriores ao mandato do Senador e defende, portanto, que deveriam ser arquivadas as denúncias. Segundo Duque, sua decisão se baseou no entendimento do STF e em normas internas do colegiado.

No dia que antecedeu a análise pelo CEDPS dos 11 recursos solicitando a reabertura dos processos por quebra de decoro parlamentar contra Sarney, o ex-presidente da Casa desabafa em discurso no Plenário alegando que o Legislativo não tem condições de realizar julgamentos com “isenção política” e, por isso, não deveria cassar senadores ou deputados. Segundo Sarney, *“essa função deveria ser reservada à Justiça”*<sup>70</sup>.

Além de tentar descreditar o CEDPS antes mesmo da divulgação da análise e do resultado da apreciação das denúncias e representações, Sarney menciona o nome de senadores que supostamente estariam exigindo a apuração das denúncias e, em certos casos, até mesmo, o afastamento de Sarney da presidência do Senado até as acusações fossem esclarecidas. Nome de senadores, como o presidente do PSDB (na época), foram utilizados no discurso de Sarney com o objetivo de expôr atores políticos, cujo cargo exige credibilidade e idoneidade, mas que já sofreram denúncias de quebra de decoro.

---

<sup>70</sup> Dados extraídos do Jornal Folha de São Paulo, Poder, publicado no dia 18 de agosto de 2009, disponível <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2009/08/611503-sarney-diz-que-poder-legislativo-nao-tem-isencao-politica-para-cassar-parlamentares.shtml>, acesso em 08 de maio de 2015.

Sérgio Guerra (PSDB-PE), em contrapartida, diz que qualquer senador é uma pessoa pública e, deve, portanto, esclarecer qualquer denúncia que os envolva diretamente. Segundo Guerra, o clima de revanchismo não ajuda Sarney, pelo contrário, causa dúvida. Argumenta, “(...) se vamos discutir esses fatos, é claro que sim. Se os fatos são fracos, eles vão ceder; se não se sustentam, se não têm conteúdo, eles não aguentam”<sup>71</sup>. Sarney, em resposta a Guerra, justifica-se:

Estou aqui há muitos anos, nenhum jornalista foi procurado por mim para denunciar algo contra alguém. Eu tenho me pautado por essa conduta. Considero o seu discurso de ponderação (Guerra) como um código de comportamento que se deve seguir nesta Casa<sup>72</sup>.

O discurso de Sarney evidencia a contradição do ser político e ainda seu próprio carrasco, pois enquanto argumenta ausência de “isenção política” entre os pares para julgar e cassar parlamentares, busca apoio entre aqueles que supostamente também foram acusados de falta de decoro para que se coloquem a seu favor e, assim, impeçam as investigações. Poderíamos falar da criação de um novo código de ética e decoro parlamentar que permite transgressões, desde que supostamente cometidas por todos aqueles que pactuaram o acordo? Não que fosse necessário, visto que em seu discurso, “Uma Defesa”, escrito e lido no Plenário do Senado, Sarney afirma que:

(...) nas diversas representações apresentadas ao Conselho de Ética, nenhuma se refere a qualquer coisa relacionada com dinheiro ou prática de atos ilícitos. São coisas que não representam nenhuma queda de qualquer padrão ético. Senão vejamos: nenhuma delas têm qualquer

---

<sup>71</sup> Dados extraídos do Jornal O Globo, publicado no dia 19 de agosto de 2009, disponível <http://blogs.oglobo.globo.com/blog-do-moreno/post/secretaria-da-presidencia-cria-sitio-para-rebater-criticas-sarney-215414.html>, acesso em 08 de maio de 2015.

<sup>72</sup> Dados extraídos do Jornal O Globo, publicado no dia 19 de agosto de 2009, disponível <http://blogs.oglobo.globo.com/blog-do-moreno/post/secretaria-da-presidencia-cria-sitio-para-rebater-criticas-sarney-215414.html>, acesso em 08 de maio de 2015.

documento como exige o caput do Art. 14 do Código de Ética (resoluções 20 e 25)<sup>73</sup>.

Sarney não cita os fatos relatados pelo Relatório emitido pela Fundação Getúlio Vargas, que incluem dentre eles, crimes como nepotismo e improbidade administrativa associados dentre tantos senadores, o próprio. No caso de empregar familiares, em entrevista ao Jornal Folha de São Paulo no dia 16 de junho de 2009, Sarney assume publicamente e afirma não ter errado ao indicar parentes para cargos no Senado e posteriormente nega os mesmos atos<sup>74</sup>.

No entanto, a contradição parece não ser característica exclusiva dos discursos de Sarney, podendo ser encontrada também na justificativa do Presidente do CEDPS ao arquivamento das denúncias, representações e, posteriormente, também dos recursos contra Sarney. Suas justificativas foram ancoradas e respaldadas pelo regimento interno da Casa e pela leitura do STF. A contradição parece encontrar terreno fértil em uma legislação que tanto cria um órgão de controle interno a Casa, que supostamente seria responsável pela preservação da ética e do decoro parlamentar, mas que ao mesmo tempo designa a um único Senador (governista) ser o seu guardião. Nesse sentido, quando Paulo Duque sugere arquivamento sumário das denúncias e representações, torna-se responsável pela ética e decoro parlamentar da Casa.

## **Cronologia dos fatos**

---

<sup>73</sup> Dados extraídos de ata da atividade em plenário no Senado, disponível em [https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CCIQFjABahUKewivgMq967XIAhXGiZAKHW0aDGI&url=http%3A%2F%2Fwww.senado.gov.br%2Fatividade%2Fplenario%2Fsessao%2Fdisc%2FgetTexto.asp%3Fs%3D124.3.53.O%26disc%3D51%2F1%2FS&usg=AFQjCNFUhFxM6vZXeg0YkfHDz5ntXgR6UA&sig2=SsJeksmWfu\\_ZdJbUeob-fw](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CCIQFjABahUKewivgMq967XIAhXGiZAKHW0aDGI&url=http%3A%2F%2Fwww.senado.gov.br%2Fatividade%2Fplenario%2Fsessao%2Fdisc%2FgetTexto.asp%3Fs%3D124.3.53.O%26disc%3D51%2F1%2FS&usg=AFQjCNFUhFxM6vZXeg0YkfHDz5ntXgR6UA&sig2=SsJeksmWfu_ZdJbUeob-fw), acesso no dia 08 de maio de 2015.

<sup>74</sup> Dados extraídos do Jornal Estadão, publicado no dia 09 de junho de 2009, disponível <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral/senado-acumula-mais-de-300-atos-secretos-para-criar-cargos,385042>, acesso no dia 25 de maio de 2015.

Com base na matéria publicada pelo Jornal Estadão, no dia 16 de junho de 2009, Sarney teria desabafado com diversos parlamentares que o visitaram após as denúncias, dizendo que não teria mais jeito e que não seguraria mais nada.

Após o pronunciamento se Sarney no Senado, o presidente Lula, em viagem, se posiciona a favor de uma investigação correta e afirma que é necessário averiguar a quem interessa a crise no Senado. Nas palavras de Lula:

Não li a reportagem do presidente Sarney, mas penso que ele tem história no Brasil suficiente para que não seja tratado como se fosse uma pessoa comum. (...) Essa história tem que ser mais bem explicada. Não sei a quem interessa enfraquecer o Poder Legislativo no Brasil. Mas penso o seguinte: quando tivemos o Congresso Nacional desmoralizado e fechado foi muito pior para o Brasil; portanto, é importante pensar na preservação das instituições e separar o joio do trigo. Se tiver coisa errada, que se faça uma investigação correta<sup>75</sup>.

Em discurso aparentemente alinhado com o ex-presidente Lula, Sarney ressalta que apesar do Senado já ter enfrentado outras crises, seu nome nunca foi citado. Sarney afirma ainda ter sido o responsável pela averiguação, não pela crise. Nas palavras de Sarney “*Nós que resolvemos colocar isso. Se não tivermos feito essa determinação, isso não existiria*”. O ex-presidente do Senado aponta que trata-se de uma questão administrativa e que não deve ser utilizada para fins políticos.

Em contrapartida, Agaciel Maia, diretor-geral do Senado por 14 anos, diz ser apenas o “bode expiatório” da vez em meio à guerra em que se encontra o Senado<sup>76</sup>. Afirma que os atos secretos, ou de acordo com o regulamento interno, os atos suplementares, resultam de erros de publicação e não de irregularidades.

---

<sup>75</sup> Dados extraídos do Uol Notícias, Política, “Sarney diz que crise é do Senado e que não sabe o que é ato secreto”, publicado no dia 16/06/2009, <http://noticias.uol.com.br/politica/2009/06/16/ult5773u1401.jhtm>, acesso no dia 10/07/2015.

<sup>76</sup> Dados extraídos do Jornal Folha de São Paulo, Poder, “Senado usou ato secreto para criar 15 cargos em comissão; Agaciel diz ser ‘bode expiatório’”, publicado no dia 13/06/2009, <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2009/06/580578-senado-usou-ato-secreto-para-criar-15-cargos-em-comissao-agaciel-diz-ser-bode-expiatorio.shtml>, acesso no dia 10/07/2015.

Não existe a palavra 'ato secreto' no regulamento do Senado. O que existe é ato suplementar. E todas as decisões neles foram tomadas de acordo com o regulamento, e, portanto, são legais. Se existiu algo foram falhas na divulgação desses atos e, se existiu falha, só essa comissão [criada para investigar os atos] vai dizer. Mas eu garanto que ninguém pode afirmar que houve qualquer decisão sem o respaldo legal. O que se questiona é se foi publicado ou não. Mas ninguém pode dizer que ato A, B ou C foi feito ilegalmente, porque não foi<sup>77</sup>.

Em razão das evidências apresentadas, a comissão especial formada pela Mesa Diretora do Senado, no dia 23 de junho de 2009, recomenda a instalação de uma sindicância para apurar os atos secretos. De acordo com o relatório emitido, o uso indiscriminado de boletins suplementares, bem como os demais documentos e fatos examinados “*constituem indícios de que tenha havido deliberada falta de publicidade dos atos*”<sup>78</sup>. A comissão apontou também a existência de 663 atos baixados e não publicados, já revelados pela pesquisa realizada pela FGV. Apesar de confirmar a existência dos atos, recomenda a não anulação dos atos.

O relatório realizado pela comissão especial apontou que as normativas que regulam a publicização dos atos emitidos no Senado mudaram ao longo dos 15 anos investigados. Com base no relatório, até o ano de 1996 a edição dos boletins era de responsabilidade exclusiva da Subsecretaria de Administração de Pessoal, hoje Secretaria de Recursos Humanos. A partir de 1996, com a edição do Ato da Comissão Diretora nº 13, de 1996, o Boletim Administrativo Eletrônico de Pessoal (BAP) continuou a ser editado pela Subsecretaria de Administração de Pessoal, porém sob a responsabilidade e autorização do diretor-geral do Senado.

O relatório também sugere algumas ações, em face do ocorrido, são elas:

- Oficializar a existência do “Boletim Administrativo Eletrônico de Pessoal” contemplando a publicação de atos e fatos relacionados à administração de pessoal de todos os órgãos que integram a Casa.

---

<sup>77</sup> Dados extraídos do Jornal Folha de São Paulo, Poder, “Senado usou ato secreto para criar 15 cargos em comissão; Agaciel diz ser ‘bode expiatório’”, publicado no dia 13/06/2009, <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2009/06/580578-senado-usou-ato-secreto-para-criar-15-cargos-em-comissao-agaciel-diz-ser-bode-expiatorio.shtml>, acesso no dia 10/07/2015.

<sup>78</sup> Dados extraídos do Relatório Final da Comissão Especial, instituída pelo Ato do 1º Secretário nº 27, de 28/05/2009, [http://congressoemfoco.uol.com.br/upload/congresso/arquivo/relatorio\\_final.pdf](http://congressoemfoco.uol.com.br/upload/congresso/arquivo/relatorio_final.pdf), acesso dia 07/07/2015.

- Estabelecer o prazo de 30 dias após a data de assinatura para a publicação dos atos.
- Proibir boletins com datas retroativas ou a geração sem publicação.
- Incluir no sistema ferramenta de segurança para o cumprimento da alínea anterior.
- Garantir a publicação das resoluções, atos da Mesa Diretora, da presidência e da primeira-secretaria que tratem de matéria de pessoal no Diário do Senado Federal e no Boletim Administrativo Eletrônico de Pessoal.
- Estabelecer que a publicidade e a produção dos efeitos do ato somente vigorem após a publicação no BAP, ou no Diário do Senado e no Diário Oficial da União.
- Manter a edição e publicação do Boletim pela Secretaria de Recursos Humanos, sob a responsabilidade da Diretoria-Geral, com a definição precisa de suas competências.
- Estabelecer a obrigatoriedade de emissão de um relatório mensal dos relatórios gerados e os divulgados.
- Por fim, que o boletim para ser publicado, deve constar data, nome e assinatura da autoridade responsável.
- A edição suplementar observará todas as exigências previstas para a edição regulamentar, devendo conter autorização específica do diretor-geral, somente em casos excepcionais e de urgência, desde que acompanhem justificativa por escrito.
- Verificar a existência de atos não publicados em arquivos dos órgãos da administração do Senado.

Por fim, a comissão isenta os 81 senadores e suplentes, mesmo no caso daqueles que se beneficiaram com a emissão dos atos e, portanto, o ex-presidente da Casa, José Sarney. Em entrevista ao Jornal Valor Econômico<sup>79</sup>, Sarney afirma que apenas 1,43% dos atos secretos foram editados durante suas administrações.

O Ministério Público Federal do Distrito Federal (MPF-DF) requisitou à Polícia Federal no dia 7 de julho de 2009, a instauração de inquérito policial para investigar os atos secretos do Senado e, assim identificar e responsabilizar os culpados pelos crimes cometidos. Foi determinado que os atos não publicados fossem analisados individualmente, de modo a verificar quais os motivos que levaram a ordem de não publicidade e quais foram os possíveis beneficiários. O MPF recomendou que todos os atos não publicados fossem prontamente

---

<sup>79</sup> Dados extraídos do Jornal Valor Econômico, “Enquanto Lula existir, existirá o PT, diz o presidente do Senado”, publicada no dia 08/09/2015, <http://www.valor.com.br/arquivo/781845/enquanto-lula-existir-existira-o-pt-diz-o-presidente-do-senado>, acesso no dia 11/07/2015.

anulados, bem como afastados os responsáveis pela emissão, evitando assim, a possibilidade de destruição das provas e intervenção na apuração. O procurador-geral da República José Robalinho Cavalcanti afirma que “(...) pouco importa quem assinou os autos, mas é absolutamente necessário saber quem determinou e porque determinou sua ocultação”<sup>80</sup>. O pedido de abertura de inquérito na Polícia Federal se baseia nas informações e depoimentos coletados no inquérito civil público instaurado pelo MPF no dia 16 de junho de 2009, bem como no relatório emitido pela Comissão de Sindicância do Senado.

Como os depoimentos e documentos apresentados não indicavam participação de senadores nos atos secretos, a investigação foi conduzida na primeira instância do Ministério Público Federal. Os envolvidos são investigados pela prática dos seguintes crimes:

1. Peculato-desvio (art. 312, caput, segunda parte, do Código Penal);
2. Peculato culposo (art. 312, §2º, do Código Penal);
3. Inserção de dados falsos em sistema de informações (art. 313-A do Código Penal);
4. Corrupção passiva privilegiada (art. 317, §2º);
5. Prevaricação (art. 319 do Código Penal) e;
6. Improbidade administrativa.

A princípio, o caso foi encaminhado ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região<sup>81</sup>. Segundo relatado ao longo das investigações, a prática previa a separação dos atos administrativos de interesse das partes e que não deviam ter publicidade nem no Diário Oficial da União, nem no Diário Oficial do Senado, bem como no Boletim de Pessoal do Senado. Para mascarar a publicização das nomeações e de outras decisões, os atos eram então anexados a boletins suplementares, aos quais só era permitido o acesso a pessoas de confiança de Maia, Zoghbi e Landim.

---

<sup>80</sup> Dados extraídos do Congresso em Foco, UOL, “Atos secretos não devem ser anulados, diz sindicância”, publicada no dia 07/07/2009, <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/atos-secretos-nao-devem-ser-anulados-diz-sindicancia/>, acesso no dia 11/07/2015.

<sup>81</sup> Caso o inquérito conduzido pela Polícia Federal constatasse o envolvimento do senador José Sarney, os trabalhos seriam interrompidos e remetidos à Procuradoria da República no DF, em razão do foro privilegiado. O que nunca ocorreu.

De acordo com os depoimentos relatados na peça judicial<sup>82</sup>, entre 1º de janeiro de 1995 e 1º de fevereiro de 2009, foram 623 boletins administrativos editados, sendo que apenas 123 teriam sido publicados no Diário Oficial do Senado. Os demais foram arquivados pela diretoria geral ou pela área de recursos humanos, à espera de uma eventual ordem para publicação, tendo em vista que a intenção era justamente evitar a publicidade dos atos.

Em juízo, cada um tentou se eximir da responsabilidade pela não publicização. Enquanto Zoghbi diz que atendia o que era determinado por Agaciel Maia, o mesmo indica que atendia a ordens superiores, vindas da Mesa Diretora do Senado. Landim, por fim, afirma que executava o que Maia e Zoghbi mandavam<sup>83</sup>.

No mesmo dia do pedido de abertura do inquérito policial pelo MP, Sarney discursa em Plenário e afirmar que continua na defesa da reforma administrativa já iniciada desde a contratação da FGV. Afirma que a revelação das irregularidades que ocorriam no funcionamento da Casa, só reforça a necessidade de modernizar e tornar o senado mais eficiente. Seu pronunciamento baseia-se basicamente na defesa de sua trajetória política, em sua moralidade, e no amor e zelo pelas instituições nacionais, bem como pela democracia.

No que se refere a trajetória política, o ex-presidente do Senado, destaca as conquistas alcançadas pelo Senado nos dois mandatos já exercidos até aquele momento nas áreas social, econômica e administrativa, bem como relembra sua agenda para o terceiro mandato.

Pelo zelo as instituições nacionais e pela democracia.

Dá-me força a grande paixão que tenho pelas instituições nacionais, pela vida democrática que aprendi a amar, o zelo pelo Congresso Nacional. (...) Implantei nesse período um portal de transparência que revela as nossas entranhas. Não temos o que esconder, mas o que mostrar.

---

<sup>82</sup> Sentença / 2014 / JRJO / 14ª. Vara Federal, Autos nº 41930-66.2010.4.01.3400, Ação de Improbidade Administrativa.

<sup>83</sup> Dados extraídos do Jornal Estação Notícia, Eleições 2014, publicado no dia 07/11/2014, <http://www.estacaodanoticia.com/main/2014/10/justica-federal-condena-agaciel-maia-por-atos-secretos-no-senado/>, acesso no dia 20/09/2015.

Dentre os tópicos apresentados em sua defesa, o senador destaca os encaminhamentos dados desde o apontamento das irregularidades.

No dia 29 de junho de 2009, a procuradora-geral da República interina, Déborah Duprat, enviou ao presidente do Senado, José Sarney, um pedido de anulação dos atos não publicados no Diário Oficial da União desde 1995 e que os beneficiários dos atos secretos devolvam o dinheiro que receberam de forma ilegal aos cofres públicos. O Senado teria um prazo de 30 dias para atender às recomendações feitas pelo MPF, sem a necessidade de intervenção judicial.

No mesmo dia o senador Arthur Virgílio, líder do PSDB na casa, apresenta denúncia contra o ex-presidente do Senado, José Sarney. Segundo dados divulgados pela Globo News do dia, Sarney não esteve presente na sessão do Plenário em que o líder do PSDB anuncia a decisão do partido, mas enviou uma carta em que nega o envolvimento com os atos secretos. A denúncia solicita também a análise dos ex-secretários das gestões anteriores, bem como dos presidentes da Casa.

### **Decorrer do processo – Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado**

Na tentativa de minimizar as chances da abertura de processo de investigação contra Sarney, o senador Wellington Salgado de Oliveira (PMDB-MG) apresenta um requerimento à mesa diretora sugerindo a realização de uma votação global das denúncias e representações, tendo em vista a similaridade das acusações. Desta forma, caso Paulo Duque não vetasse a abertura do processo, as chances de ser designado um relator do PMDB ou PT seria maior dado a ocupação de cadeiras no Senado.

A votação no CEDPS a favor da votação global das denúncias teve sucesso, com 7 votos contra (sendo Eduardo Suplicy do PT-SP, o único senador da base governista a votar contra) e 8 votos a favor da proposta. Ao final da votação, o Senador Aloizio Mercadante (Bloco/PT-SP) ressalta a posição da bancada do PT em relação às acusações feitas a Sarney, bem como ao posicionamento esperado pela bancada do ex-presidente, assim como a ação do CEDPS a

respeito do caso. Segundo Mercadante, o momento mais adequado para que o CEDPS se pronunciasse frente às acusações que acometem Sarney e, que não dizem respeito diretamente ao Senado, seria depois de finalizadas as investigações do Ministério Público, Procuradoria e da Polícia Federal<sup>84</sup>. No entanto, no que se refere aos atos secretos, caberia a Casa debruçar-se e apurar as denúncias, por que, segundo ele, tal investigação “*permitiria ao Senado responder não só quanto à violação do art. 37 da Constituição, como à precariedade do que foi feito nessa matéria*” e, portanto, a apreciação das denúncias deveria ser feita em separado, caso a caso. Mercadante, reforça ainda que o voto de Suplicy contra a votação global, refletia o voto da bancada do PT, mesmo contrariando os votos dos senadores Delcídio Amaral (PT-MS)<sup>85</sup>.

Diferentemente do senador Mercadante, o senador João Pedro (Bloco/PT-AM) se coloca favorável ao arquivamento das denúncias e representações, sob a justificativa de que a crise que afeta o Senado, não é responsabilidade exclusiva de José Sarney, mas de tantos outros. De acordo com discurso proferido por João Pedro (Bloco/ PT-AM):

Nos últimos meses, tomamos conhecimento de uma série de distorções que demonstram que a necessária estrutura de garantia da ação parlamentar converteu-se em uma série de privilégios e desmandos, que exigem reparação e mudança na estrutura da Casa.

É urgente a reformulação da gestão do Senado Federal, criando mecanismos modernos de gestão e instrumentos regulares de transparência. Também é necessária a apuração das irregularidades que se referem aos atos praticados por servidores e parlamentares que tenham ferido a legislação. Para tanto, Ministério Público e Polícia Federal, que já estão investigando, têm instrumentos e metodologia apropriados para apurar, de forma isenta, as irregularidades apontadas.

No entanto, não podemos ignorar que essa mesma crise é alimentada pela disputa política relacionada às eleições de 2010. A forma como as denúncias concentram-se no Presidente do Senado, José Sarney, não deixa dúvidas de que, mais que apurar e reformar, a pretensão é incidir nas relações entre partidos que apoiam o Governo ou que podem constituir alianças para as eleições nacionais e estaduais no próximo ano. Ignoram ou minimizam ilegalidades graves de determinados parlamentares ou partidos e concentram-se na desconstituição do

---

<sup>84</sup> É importante destacar que até a reunião referida o Procurador-Geral da República afirmou não haver indícios que sustentem o início das investigações.

<sup>85</sup> Dados extraídos da Ata editada pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado, dia 19 de junho de 2009.

Presidente da Mesa, como se ele tivesse responsabilidade exclusiva pelos problemas de todo o Senado<sup>86</sup>.

Desta forma, o senador argumenta ser duvidosa a concentração de denúncias buscando a responsabilização de José Sarney, justamente no período que antecede as eleições de 2010. O que possivelmente afetaria a coalizão entre PT e PMDB.

Os senadores Sérgio Guerra (PSDB-PE) e Demóstenes Torres (DEM-GO) também se pronunciaram em nome de suas bancadas. Defendem que o diálogo, o direito a defesa e a apreciação de denúncias que coloquem em risco o decoro parlamentar e a ética são de responsabilidade de todos os senadores. Ressaltaram ainda que a falta de unidade do partido (PT) brinca com a opinião pública e que seu posicionamento a favor do arquivamento de todas os processos (sem devida investigação) é contrário à democracia.

### **Acordão – sessões do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado**

Não antes de findar as discussões acerca das denúncias e representações contra o ex-presidente do Senado, José Sarney, tratou o Renan Calheiros (PMDB de apresentar três novas denúncias para serem também apreciadas pelo CEDPS. São elas direcionadas ao senador Arthur Virgílio (PSDB-AM), autor de três das 6 denúncias contra Sarney. Agora, alvo de denúncia por quebra de decoro parlamentar, responderia pelas seguintes acusações: 1) seria responsável por Carlos Alberto de Andrade Nina Neto servidor lotado em seu gabinete, enquanto realizava curso na Espanha recebendo salário do Senado; 2) recebimento de empréstimo do ex-diretor geral do Senado, Agaciel Maia, para pagar despesas de uma viagem a Paris e; 3) responsável por ter pago tratamento para sua mãe no valor de R\$ 723 mil, 693 mil reais acima do valor permitido pelo Regimento Interno da Casa (inserir nota de rodapé – Ata CEDPS, 19 de junho de 2009).

---

<sup>86</sup> Dados extraídos do Congresso em Foco, publicado no dia 19 de agosto de 2009, <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/depois-de-marina-flavio-arns-diz-que-deixa-o-pt/>, acesso no dia 23 de abril de 2015.

Ao contrário de Sarney que optou por não comparecer à reunião do CEDPS, Arthur Virgílio, como membro do colegiado, compareceu, alegou inocência e leu sua defesa (documento elaborado pela assessoria jurídica do PSDB). Sua defesa se fez possível a partir da sugestão do ex-Senador Eduardo Suplicy (PT-SP) ao Presidente Paulo Duque em sessão (inserir nota de rodapé – Ata CEDPS, dia 19 de junho de 2009). Apesar das considerações manifestadas por Duque de julgar tal fala desnecessária, justificada pela fase processual avançada, foi concedido a Virgílio o direito a palavra. A respeito da primeira denúncia, afirmou já ter ressarcido os cofres do Senado pelas despesas pagas a Carlos Neto, apresentando as guias de recolhimento. Com relação ao empréstimo concedido por Agaciel Maia, Virgílio defende que não há no Regimento Interno do Senado nada que impeça parlamentares de levantarem recursos com outros servidores da instituição para fins particulares. Por fim, Virgílio agradece a Renan Calheiros pela generosidade ao autorizar os gastos com sua mãe falecida, como presidente do Senado na época referida.

### **Outros envolvidos**

Os atos secretos não beneficiaram apenas ao Ex-Presidente do Senado José Sarney, mas também a outros interessados, como por exemplo, o Senador e atual presidente do Senado, Renan Calheiros. Na gestão de Renan Calheiros na Presidência do Senado, foram contabilizados 80 atos secretos, sendo 30 deles usados para nomear 30 servidores<sup>87</sup>. O jornal Estadão ressalta, ainda, o uso dos atos secretos para a proteção de investigados pela Polícia Federal. Como por exemplo, José Roberto Parquier, preso na Operação Castores em maio de 2006, posteriormente alocado na liderança do PMDB, no gabinete do Senador Valdir Raupp (PMDB-RO), cuja demissão se deu por ato secreto. Outro beneficiado teria sido José Costa Guimarães, acusado pelo MPF no escândalo da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). O mesmo ocorreu com Carlos Roninei Mattoso, lotado na Diretoria Geral do Senado, mas exercia outras funções, dentre elas, fotógrafo do Senador Renan Calheiros. Sua demissão e admissão também se deram por atos secretos. Os casos revelam o “jeitinho” criado pelos envolvidos para não se afastarem da galinha dos ovos de ouro, assumindo funções comissionadas por meio de atos secretos.

---

<sup>87</sup> “Em duas gestões, Sarney e Renan criaram 174 novos cargos no Senado”. O Globo, O país, pp. 4.

Com base na análise realizada pelo jornal O Globo, publicada no dia 25 de junho de 2009<sup>88</sup>, os atos secretos tornados públicos no dia 24 de junho de 2009, demonstram que durante o mandato de José Sarney (PMDB-AP) na Presidência da Casa entre 2003 e 2005 foram criados 67 novos cargos, realizadas 65 nomeações e 18 exonerações.

Heráclito Fortes afirmou que em sua gestão “*Não existirão mais atos secretos no Senado. A não ser aqueles de caráter estritamente pessoal.*”<sup>89</sup> Disse ainda que publicaria os atos secretos de administrações anteriores em prol da transparência.

## Resultado

A recomendação sugerida por dois dos três integrantes da comissão de sindicância, Paulo Henrique Soares e Gustavo Ponce, era de demissão do ex-diretor do Senado, Agaciel Maia. Helena Guimarães divergiu e apresentou parecer favorável a manutenção de Agaciel, baseado na não existência de elementos necessários que caracterize improbidade. O relatório passou pela apreciação de Heráclito Fortes que baseou sua decisão no parecer assinado por dez advogados da Advocacia-Geral do Senado, visto que o relatório da comissão de sindicância apontava a ausência de um consenso entre os integrantes.

De acordo com o parecer da Advocacia Geral do Senado, a demissão só se aplicaria, caso a Justiça punisse o acusado<sup>90</sup>. Heráclito Fortes atendeu à recomendação da Advocacia-Geral e Agaciel é exonerado do cargo, recebe uma suspensão de 90 dias, mas é mantido como funcionário público. Em depoimento à imprensa, o senador afirma que este não é o resultado desejado, “*gostaria da força, mas no Brasil não é possível*”, ironizou, “*Não posso cometer irresponsabilidade*”<sup>91</sup>.

No que compete ao resultado no CEDPS, a decisão de Paulo Duque foi a de que arquivassem todos as denúncias e representações contra José Sarney. Argumentou que as

<sup>88</sup> “Em duas gestões, Sarney e Renan criaram 174 novos cargos no Senado”. O Globo, O país, pp. 4.

<sup>89</sup> Dados extraídos do Jornal Estadão, “Senado acumula mais de 300 atos secretos para criar cargos”, publicado no dia 09 de junho de 2009, disponível <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,senado-acumula-mais-de-300-atos-secretos-para-criar-cargos,385042>, data de acesso 20 de abril de 2015.

<sup>90</sup> Agaciel Maia foi Diretor-geral do Senado por 14 anos, segundo dados da Casa (<http://noticias.uol.com.br/politica/escandalos-no-congresso/agaciel-maia-pivo-do-escandalo-dos-atos-secretos-nao-e-demitido.htm>, Uol Notícias Políticas, 11 de março de 2010, data de acesso 20/04/2015).

<sup>91</sup> Ibidem .

representações se baseavam apenas em matérias publicadas pela imprensa e que "*declaração constante de matéria jornalística não pode ser acolhida como fundamento para a instauração de um procedimento criminal*"<sup>92</sup>.

O arquivamento das denúncias só foi possível com os votos decisivos da bancada do PT, seguidos da orientação da direção nacional. Tal direcionamento teria provocado uma crise interna na bancada do PT, o que possivelmente levou a desfiliação do senador Flávio Arns (PT-PR), insatisfeito com o posicionamento do partido<sup>93</sup>.

Outros senadores apresentaram descontentamento em relação ao resultado. Cristovam Buarque (PDT-DF), argumenta que a decisão de arquivar as denúncias e representações, confirma um corporativismo em defesa da não investigação do caso<sup>94</sup> e que atenta a ética do Senado. O mesmo argumento foi utilizado pelo senador José Agripino (DEM- RN) que afirmou "*com manifestações da acusação e da defesa, mas o que se viu, no caso do arquivamento das representações contra o presidente do Senado, José Sarney, foi a 'prevalência da aritmética, não da ética*"<sup>95</sup>. O senador Heráclito Fortes falou em duas éticas, uma que ataca os desafetos e outra que protege os companheiros<sup>96</sup>. Já o senador Renato Casagrande (PSB-ES) afirma que a decisão do colegiado destoa da vontade da sociedade<sup>97</sup>. Para além de não representar a vontade da sociedade, Álvaro Dias (PSDB-PR), afirma que sem a intervenção de Lula na orientação do partido (PT), o arquivamento não seria possível. Para o senador, tal decisão, agrava a crise e prejudica Sarney<sup>98</sup>. Até mesmo Eduardo Suplicy do PT (SP), lamentou a decisão do CEDPS, pois, segundo o senador a ausência de debate sobre a questão coloca em dúvida a atribuição do

---

<sup>92</sup> Dados extraídos do Jornal do Senado, publicado no dia 14 de agosto de 2009, <http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2009/08/14/duque-pode-reunir-conselho-na-quinta-para-julgar-recursos>, data de acesso 20 de abril de 2015.

<sup>93</sup> Dados extraídos do Jornal do Senado, publicado no dia 24 de agosto de 2009, disponível <http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2009/08/24/denuncias-sao-arquivadas-pelos-senadores>, acesso no dia 20 de abril de 2015.

<sup>94</sup> Dados extraídos do Jornal do Senado, publicado no dia 26 de Agosto de 2009, <http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2009/08/26/almeida-lima-questiona-declaracoes-de-cristovam>, acesso no dia 25 de abril de 2015.

<sup>95</sup> Dados extraídos do Jornal do Senado, publicado no dia 26 de Agosto de 2009, <http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2009/08/26/almeida-lima-questiona-declaracoes-de-cristovam>, acesso no dia 25 de abril de 2015.

<sup>96</sup> Dados extraídos do Jornal do Senado, publicado no dia 20 de Agosto de 2009, [http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2009/08/20/conselho-de-etica-arquiva-acoas-contra-sarney/imprimir\\_materia\\_jornal](http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2009/08/20/conselho-de-etica-arquiva-acoas-contra-sarney/imprimir_materia_jornal), acesso no dia 25 de abril de 2015.

<sup>97</sup> Dados extraídos do Jornal do Senado, publicado no dia 20 de Agosto de 2009, [http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2009/08/20/conselho-de-etica-arquiva-acoas-contra-sarney/imprimir\\_materia\\_jornal](http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2009/08/20/conselho-de-etica-arquiva-acoas-contra-sarney/imprimir_materia_jornal), acesso no dia 25 de abril de 2015.

<sup>98</sup> Dados extraídos do Jornal do Senado, publicado no dia 17 de Agosto de 2009, <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2009/08/17/alvaro-dias-considera-gravissimos-gastos-secretos-da-presidencia-da-republica>, acesso no dia 25 de abril de 2015.

Senado em fiscalizar o Executivo, “*Nós, senadores, que temos a atribuição de fiscalizar o Executivo, temos que dar o exemplo de probidade, ética e transparência na vida pública, disse o senador*”<sup>99</sup>.

O vínculo do senador José Sarney ao caso findou-se na decisão tomada pelo CEDPS, sem ter sido levada aos órgãos do Judiciário.

---

<sup>99</sup> Dados extraídos do Jornal do Senado, publicado no dia 20 de Agosto de 2009, [http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2009/08/20/conselho-de-etica-arquiva-acoes-contra-sarney/imprimir\\_materia\\_jornal](http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2009/08/20/conselho-de-etica-arquiva-acoes-contra-sarney/imprimir_materia_jornal), acesso no dia 25 de abril de 2015.

## CAPITULO 5: ANÁLISE DOS CASOS DE ACORDO COM O QCA

A primeira etapa da análise foi examinar quais fatores e como eles influem sobre os resultados de sanção e não sanção dos parlamentares denunciados e, em seguida, quais fatores se apresentaram quando foram e quando não foram acionados os mecanismos de proteção ao parlamentar acusado. A segunda foi verificar quais condições foram consideradas necessárias e suficientes nos distintos resultados. A última retoma a discussão proposta pelo capítulo dois e a reconstituição dos casos, para dar conta de questões que escapam ao modelo de análise.

### 5.1. As condições para ocorrência de sanção em casos de corrupção de um parlamentar

Para iniciar as análises foram construídas matrizes binárias que sintetizam a presença ou ausência de ocorrência das variáveis nos casos estudados para os resultados “sanção” e “não proteção”. Cada matriz foi analisada separadamente, com o objetivo de compreender, a princípio, quais as condições e arranjos possíveis, necessários e suficientes para explicar a ocorrência de cada um dos resultados. Para tanto, foi utilizada a análise CrispSet.

Como estamos trabalhando com um *Small N*, é possível que a medida mais expressiva seja a relacionada as condições mínimas necessárias, visto que não há muitos casos para comparar a suficiência das condições necessárias. O objetivo é dar continuidade a pesquisa posteriormente e, assim, aumentar o número de casos analisados.

Para a análise da ocorrência de sanção nos casos foi construída a seguinte função:

$$\text{SANCAO} = f(\text{MECGOV}, \text{ALBP}, \text{INTEST}, \text{BALEG})$$

Sendo a matriz resultante:

**Tabela 4 Matriz para ocorrência de sanção em casos de corrupção**

Casos	BALEG	INTERST	ALBP	MECGOV
TRT	0	0	1	1
Caça-níqueis	0	1	1	1
Atos secretos	1	0	1	1

Fonte: Elaboração própria, 2015.

A seguir apresento a *truth table* resultante da análise Crisp-Set:

**Tabela 5 Truth table para ocorrência de sanção nos casos de corrupção**

BALEG	INTERST	ALBP	MECGOV	Number
1	1	1	1	<b>1</b> 33%
0	1	1	1	<b>1</b> 66%
0	0	1	1	<b>1</b> 100%
1	1	1	0	<b>0</b> 100%
1	1	0	1	<b>0</b> 100%
1	1	0	0	<b>0</b> 100%
1	0	1	1	<b>0</b> 100%
1	0	1	0	<b>0</b> 100%
1	0	0	1	<b>0</b> 100%
1	0	0	0	<b>0</b> 100%
0	1	1	0	<b>0</b> 100%
0	1	0	1	<b>0</b> 100%
0	1	0	0	<b>0</b> 100%
0	0	1	0	<b>0</b> 100%
0	0	0	1	<b>0</b> 100%

Fonte: Elaboração própria, 2015.

A *truth table* indica que apenas em 33% dos casos analisados a combinação das 4 variáveis estão presentes, enquanto em 66% dos casos as variáveis “intervenção estatal”, “aliança políticos e burocracia pública” e “mecanismos de governança” encontram-se presentes

e, por fim, em 100% dos casos, as variáveis “aliança políticos e burocracia pública” e “mecanismos de governança” se apresentam.

**Tabela 6 Soluções a partir dos resultados da truth table.**

Solution	raw coverage	unique coverage	consistency
<b>Solução complexa</b>			
~BALEG*ALBP*MECGOV	1	1	1
<b>Solução parcimoniosa</b>			
~BALEG	1	1	1
<b>Solução Intermediária</b>			
MECGOV+ALBP+~BALEG	1	1	1

Fonte: Elaboração própria, 2015.

Com base na *truth table*, foi extraída a tabela das soluções. A solução complexa considera que a ausência de uma variável pode contribuir para o resultado positivo. Enquanto a solução parcimoniosa afirma que a ausência de uma variável não pode contribuir para o resultado positivo. Por fim, a solução intermediária, verifica os pares configuracionais das variáveis, pressupondo a multifinalidade (resultado 1 ou 0).

Na solução complexa, a análise mostra que somente na presença mecanismos de governança do mercado ilegal e da aliança entre políticos e burocracia pública, a ausência da condição “brecha ou ausência de legislação”, contribui para a sanção do parlamentar. Podemos entender que quando não há fragilidade na legislação, torna-se mais difícil justificar a transgressão aos pares, bem como convencer a opinião pública. Do mesmo modo, que os órgãos de controle do Judiciário não encontram limitação jurídica para o questionamento acerca das ações referidas. A solução parcimoniosa, confirma a inferência anterior, visto que a análise indica que quando se apresentou fragilidade ou ausência de legislação para a infração cometida, não houve sanção. Por fim, a solução intermediária, ressalva que tal inferência deve ser tomada com cautela, pois nos casos analisados, a combinação entre presença de mecanismos de governança e de aliança político-burocrática e de ausência de brechas ou legislação acerca da

infração em questão, pode resultar tanto em sanção como em não sanção do parlamentar acusado.

Na análise de condições necessárias para a ocorrência de sanção, o resultado apresentado foi:

<b>Analysis of Necessary Conditions</b>		
<b>Outcome variable: SANÇÃO</b>		
<b>Conditions tested:</b>		
	<b>Consistency</b>	<b>Coverage</b>
BALEG+INTEST+ALBP+MECGOV	1.000000	0.666667
~BALEG+INTEST+ALBP+MECGOV	1.000000	0.666667
BALEG+~INTEST+ALBP+MECGOV	1.000000	0.666667
BALEG+INTEST+~ALBP+MECGOV	1.000000	0.666667
BALEG+INTEST+ALBP+~MECGOV	1.000000	0.666667
~BALEG+INTEST+~ALBP+MECGOV	1.000000	0.666667
~BALEG+~INTEST+ALBP+MECGOV	1.000000	0.666667
BALEG+~INTEST+~ALBP+MECGOV	1.000000	0.666667
BALEG+INTEST+~ALBP+~MECGOV	0.500000	0.500000
~BALEG+INTEST+ALBP+~MECGOV	1.000000	0.666667
BALEG+~INTEST+ALBP+~MECGOV	1.000000	0.666667
~BALEG+~INTEST+~ALBP+MECGOV	1.000000	0.666667
BALEG+~INTEST+~ALBP+~MECGOV	0.500000	0.500000
~BALEG+INTEST+~ALBP+~MECGOV	1.000000	0.666667
~BALEG+~INTEST+ALBP+~MECGOV	1.000000	0.666667
~BALEG+~INTEST+~ALBP+~MECGOV	1.000000	1.000000

Com base nos dados acima expostos, podemos inferir que somente na presença de “aliança entre político e burocracia” e “mecanismos de governança” ou, pelo menos, na presença de uma destas condições é que as combinações, apresentadas anteriormente, conduzem ao resultado sanção. Todas as outras combinações possíveis resultam em não sanção.

Já na análise de coincidência para as combinações possíveis entre as variáveis para a ocorrência de sanção, o resultado apresentado foi:

Coincidence (BALEG,INTEST,ALBP,MECGOV) = 0.333333  
 Coincidence (BALEG,ALBP,MECGOV) = 0.333333  
 Coincidence (BALEG,INTEST,ALBP) = 0.333333  
 Coincidence (INTEST,ALBP,MECGOV) = 0.666667  
 Coincidence (BALEG,INTEST,MECGOV) = 0.333333  
 Coincidence (BALEG,ALBP) = 0.333333  
 Coincidence (ALBP,MECGOV) = 1  
 Coincidence (BALEG,MECGOV) = 0.333333  
 Coincidence (INTEST,ALBP) = 0.666667  
 Coincidence (BALEG,INTEST) = 0.5  
 Coincidence (INTEST,MECGOV) = 0.666667

A partir da análise realizada, podemos afirmar que a combinação de “aliança políticos e burocracia pública” e “mecanismos de governança” é suficiente para confirmar o resultado sanção. As combinações “intervenção estatal” e “mecanismos de governança”, bem como “intervenção estatal” e “aliança políticos e burocracia pública”, do mesmo modo que “intervenção estatal”, “aliança políticos e burocracia pública” e “mecanismos de governança” são fortemente relacionadas ao resultado sanção.

## **5.2. As condições para ocorrência do acionamento dos mecanismos de proteção a um parlamentar**

Para a análise da ocorrência de mecanismos de proteção do parlamentar acusado em cada um dos casos foi construída a função:

$$\text{PROTEC} = f(\text{RECDIF}, \text{CORPINT}, \text{IMPO}, \text{PTCOAL})$$

Sendo a matriz resultante:

**Tabela 7 Matriz para ocorrência de proteção ao acusado em casos de corrupção.**

Casos	RECDIF	CORPINT	IMPO	PTCOL
TRT	1	0	0	1
Caça-níqueis	0	1	0	0
Atos secretos	1	1	0	1

Fonte: Elaboração própria, 2015.

A compreensão da ausência plena da variável “infração de menor potencial ostensivo” pode indicar que a cultura do desrespeito às leis pode ser uma variável relevante para a ocorrência das transgressões, mas não determinante para a ocorrência ou não de sanção. Deve-se ressaltar que nos casos analisados, os parlamentares denunciados foram acusados de mais de uma infração, combinando de maior e menor potencial ofensivo.

Segue abaixo a *truth table* resultante da análise CrispSet:

**Tabela 8 Truth table para a ocorrência de mecanismos de proteção.**

RECDIF	CORPINT	IMPO	PTCOL		Number
1	1	0	1	<b>1</b>	33%
1	0	0	1	<b>1</b>	66%
0	1	0	0	<b>1</b>	100%
1	1	1	1	<b>0</b>	100%
1	1	1	0	<b>0</b>	100%
1	1	0	0	<b>0</b>	100%
1	0	1	1	<b>0</b>	100%
1	0	1	0	<b>0</b>	100%
1	0	0	0	<b>0</b>	100%
0	1	1	1	<b>0</b>	100%
0	1	1	0	<b>0</b>	100%
0	1	0	1	<b>0</b>	100%
0	0	1	1	<b>0</b>	100%
0	0	1	0	<b>0</b>	100%
0	0	0	1	<b>0</b>	100%
0	0	0	0	<b>0</b>	100%

Fonte: Elaboração própria, 2015.

A tabela *truth table* indica que em 33% dos casos a combinação das variáveis “recurso difamatório”, “corrupção integrativa” e “partido de coalizão” estão presentes. Enquanto em 66% dos casos a combinação das variáveis “recurso difamatório” e “partido de coalizão” estão presentes. Por fim, em 100% dos casos, a variável “corrupção integrativa” se apresenta.

**Tabela 9 Soluções a partir dos resultados da truth table.**

<b>solution</b>	<b>raw coverage</b>	<b>unique coverage</b>	<b>consistency</b>
<b>Solução complexa</b>			
~RECDIF*CORPPINT*~IMPO*~PTCOL	0,5	0,5	1
<b>Solução parcimoniosa</b>			
~CORPINT	0,5	0,5	1
~PTCOL	0,5	0	1
~RECDIF	0,5	0	1
<b>Solução Intermediária</b>			
CORPINT*~RECDIF	0,5	0	1
~PTCOL*CORPINT	0,5	0	1
PTCOL*~CORPINT*RECDIF	0,5	0,5	1

Fonte: Elaboração própria, 2015.

Desta feita, com base na *truth table* foi extraída a tabela das soluções. A solução complexa considera que a ausência de uma variável pode contribuir para o resultado positivo. Enquanto a solução parcimoniosa afirma que a ausência de uma variável não pode contribuir para o resultado positivo. Por fim, a solução intermediária, verifica os pares configuracionais das variáveis, pressupondo a multifinalidade (resultado 1 ou 0).

Na solução complexa, a análise mostra que a ausência das condições “recurso difamatório” e “infração de menor potencial ostensivo” e “partido de coalizão”, na presença da condição “corrupção integrativa”, contribui para a não proteção do parlamentar. Já na solução parcimoniosa, a análise indica que quando se apresentou recurso difamatório, quando o partido do parlamentar compõe a base governista e o tipo de corrupção é integrativa, houve proteção do parlamentar. Enquanto na solução intermediária, podemos inferir que somente na ausência da condição corrupção integrativa é que os mecanismos de proteção não são acionados. Pode-se entender que se, e somente, os ganhos forem compartilhados entre outros parlamentares da Casa, os mecanismos de proteção se tornam operantes. Nesse sentido, podemos inferir que o saldo da análise de custos e benefícios dos parlamentares para decidirem proteger o denunciado, deve ser positivo, pois os ganhos compartilhados implicam na possibilidade da descoberta de envolvimento de outros parlamentares no esquema de corrupção. Desta forma, não proteger o acusado, implica no risco de o mesmo delatar os envolvidos. Sendo assim, os custos de não proteger são maiores do que os custos de proteger o acusado.

Na análise de condições necessárias para a ocorrência de sanção, o resultado apresentado foi:

#### Analysis of Necessary Conditions

Outcome variable: NÃO PROTEÇÃO

Conditions tested:

	Consistency	Coverage
RECDIF+CORPINT+IMPO+PTCOL	1.000000	0.666667
~RECDIF+CORPINT+IMPO+PTCOL	1.000000	0.666667
RECDIF+~CORPINT+IMPO+PTCOL	0.500000	0.500000
RECDIF+CORPINT+~IMPO+PTCOL	1.000000	0.666667
RECDIF+CORPINT+IMPO+~PTCOL	1.000000	0.666667
~RECDIF+CORPINT+~IMPO+PTCOL	1.000000	0.666667
~RECDIF+~CORPINT+IMPO+PTCOL	1.000000	0.666667
RECDIF+~CORPINT+~IMPO+PTCOL	1.000000	0.666667
RECDIF+CORPINT+~IMPO+~PTCOL	1.000000	0.666667
~RECDIF+CORPINT+IMPO+~PTCOL	0.500000	0.500000
RECDIF+~CORPINT+IMPO+~PTCOL	1.000000	0.666667
~RECDIF+~CORPINT+~IMPO+PTCOL	1.000000	0.666667
RECDIF+~CORPINT+~IMPO+~PTCOL	1.000000	0.666667
~RECDIF+CORPINT+~IMPO+~PTCOL	1.000000	0.666667
~RECDIF+~CORPINT+IMPO+~PTCOL	1.000000	1.000000
~RECDIF+~CORPINT+~IMPO+~PTCOL	1.000000	0.666667

Podemos concluir que somente na ausência de corrupção integrativa, recurso difamatório e partido de coalizão o resultado esperado é a não proteção. Sendo assim, são condições necessárias, porém não suficientes individualmente para explicar o resultado de não proteção.

Abaixo segue o resultado para a análise de coincidência para o não acionamento dos mecanismos de proteção ao parlamentar acusado.

```

coincidence(RECDIF,CORPINT,IMPO,PTCOL) = 0
coincidence(RECDIF,IMPO,PTCOL) = 0
coincidence(CORPINT,IMPO,PTCOL) = 0
coincidence(RECDIF,CORPINT,IMPO) = 0
coincidence(RECDIF,CORPINT,PTCOL) = 0.333333
coincidence(IMPO,PTCOL) = 0
coincidence(RECDIF,IMPO) = 0
coincidence(RECDIF,PTCOL) = 1
coincidence(CORPINT,IMPO) = 0
coincidence(CORPINT,PTCOL) = 0.333333
coincidence(RECDIF,CORPINT) = 0.333333

```

A análise indica que para as condições suficientes para a ocorrência de não proteção são “recurso difamatório” e “partido de coalizão”. O resultado torna inconclusivo teste da hipótese, pois as mesmas condições se apresentam quando os mecanismos de proteção são acionados.

### **5.3. Aspectos qualitativos da análise do mercado da corrupção**

A análise qualitativa foi dividida em sete tópicos que relacionam os casos a conceitos apresentados pela literatura ao longo do capítulo 2 e que escapam ao modelo analítico comparativo.

#### **Trajetória profissional dos acusados**

Podemos inferir a partir da análise dos casos que o tipo de crime cometido pelos parlamentares está diretamente relacionado à trajetória profissional do parlamentar. Isso significa que a *expertise* desenvolvida ao longo da carreira profissional do parlamentar auxilia, e facilita a condução das atividades do parlamentar no mercado ilegal.

#### **A ordem dos fatores “nos casos analisados” alterou o produto**

Podemos observar que nos casos analisados a ordem entre processo investigativo e denúncia pelos parlamentares gerou resultados distintos. No caso do TRT, envolvendo o ex-senador Luiz Estevão, por exemplo, o TCU foi o primeiro órgão de controle a se manifestar contra o superfaturamento da obra do TRT-SP, posteriormente o MP e, somente, depois o CEDPS e o STF entram em ação. Já no caso da criação e funcionamento do mercado ilegal de jogos de azar, envolvendo o ex-senador Demóstenes Torres, a investigação tem início na Polícia Federal, seguida da intervenção do MP, CEDPS e, por fim, do STF. Enquanto no caso dos atos secretos, citando a participação do ex-senador José Sarney, a mídia é a primeira a anunciar as transgressões ocorridas, posteriormente é criada uma sindicância no Senado que inocenta todos os senadores, para por fim, serem apresentadas representações e denúncias no CEDPS. Não há registro de que o caso tenha levado a abertura de processo judicial contra o parlamentar.

Os casos cuja denúncia partiu de um processo investigativo já iniciado pela PF e pelo MP resultaram em abertura de processo jurídico e sanção pelo Legislativo. Já a sanção pelos órgãos do Judiciário, ocorreu em apenas um dos casos, de Luiz Estevão. O caso de Demóstenes

Torres gerou a não sanção penal do ex-senador em detrimento de um erro na condução das investigações por parte da PF.

### **Superposição ou cooperação entre os órgãos de controle?**

O modelo processual de relativa autonomia entre os órgãos de controle interno e externo da Administração Pública decorre, muitas vezes, de uma superposição da atuação. Um estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-EAESP)<sup>100</sup>, aponta para uma ação descoordenada e até mesmo contraditória entre os órgãos de controle. A relativa autonomia entre os órgãos permite que tanto o Judiciário, quanto o Legislativo, não considere (necessariamente) as decisões tomadas pelos demais órgãos de controle. Apesar de estar de acordo com o desenho institucional do sistema, tal autonomia pode produzir não apenas ações descoordenadas, como também desperdiçar esforços já realizados por outros órgãos.

No entanto, ações autônomas não são necessariamente regra, isto é, não significa que a autonomia entre os órgãos implique na não adoção de material probatório produzidos pelos outros órgãos de controle. Foi constatado que durante os procedimentos investigatórios do caso do TRT-SP houve o compartilhamento e adoção de material probatório, independentemente de quem o tenha produzido, tendo gerado condenações tanto de ordem administrativas, quanto judiciais. Destaca-se que a aceitação do compartilhamento probatório, não resultou na perda da independência decisória do Judiciário, ou ainda, do Legislativo, mas apenas em um ganho de eficiência na atuação dos órgãos de controle no trato de um caso de corrupção (Silva & Costa, 2014).

### **O foro privilegiado**

A demora no trâmite procedimental dos acusados no caso TRT, se deve principalmente, à ocorrência de dois processos que corriam paralelamente contra o ex-senador Luiz Estevão, sendo um deles no Legislativo e outro no Judiciário. A ocorrência simultânea dos processos resultou na mudança da remessa dos autos de um tribunal a outro duas vezes. Na primeira delas,

---

<sup>100</sup> BRASIL, Ministério da Justiça. “Coordenação do sistema: de controle da Administração Pública federal”. Pensando o Direito, n. 33. Brasília: Ministério da Justiça, 2011 (Relatório de Pesquisa).

a mudança ocorre do Tribunal de Justiça Estadual do Distrito Federal para o STF, alegando que se tratando de o processo contra um senador, este deveria ser conduzido a direção do STF, em razão do foro privilegiado. A segunda mudança, compete ao retorno à um tribunal do primeiro grau de jurisdição, quando Luiz Estevão é cassado e, portanto, perde o foro privilegiado.

### **Presidencialismo de coalizão**

Compor a base governista pode, a princípio, ser considerada uma vantagem no momento em que uma denúncia incide sobre um parlamentar. Tendo em vista que a proporcionalidade da composição do Senado, se reflete na proporcionalidade dos membros que compõem o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, poderíamos concluir que a coalizão governista ocuparia a maioria das cadeiras e, portanto, poderiam influenciar na absolvição ou no arquivamento de representação ou denúncia de um parlamentar cujo partido fizesse parte da coalizão.

No entanto, foi possível verificar, a partir dos casos analisados, que a variável “Coalizão Governista” não foi suficiente para explicar a ocorrência da não sanção. Tanto no caso TRT, como no caso dos segretos, o partido ao qual pertenciam os parlamentares envolvidos compunham a coalizão governista, tendo apenas o resultado “Não sanção”, no segundo. Averiguou-se que apenas quando o Executivo ou os pares (parlamentares) tem os custos e os benefícios compartilhados, é que os mecanismos de proteção são acionados. No caso, os atos segretos beneficiaram diversos senadores e de diferentes legendas. Não obstante o ano de eclosão do caso, tratava-se de um ano pré-eleitoral, em que o PT ainda não havia lançado a candidatura da atual presidente, Dilma Rousseff. Cabe ressaltar que Lula precisava do apoio do PMDB para vencer as eleições para a presidência da República em 2010 e, um possível rompimento com o PMDB poderia dificultar ou até mesmo inviabilizar a permanência do partido no cargo. Nesse sentido, a análise dos casos nos mostra que mesmo quando a moralidade do líder era considerada ilibada pelos pares, a sanção não foi evitada e os mecanismos de proteção não foram acionados. Apenas quando este líder ocupava posição importante na coalizão é que ele foi protegido, confirmando o postulado. Parece que o receio anunciado pelo senador Heráclito Fortes, se confirmou, há de fato duas éticas presentes no Senado, uma que ataca os desafetos e outra que protege os companheiros.

Tal ética não foi encontrada na ação dos órgãos de controle do Judiciário e na ação do MP. Notou-se uma ação técnica e pautada no conjunto normativo. O único erro da PF, grave e que pode incidir na não punição de Demóstenes Torres, foi não ter atentado ao foro privilegiado do na época senador, ao solicitar a um Tribunal de 1ª. região e não ao STF permissão para os grampos. Tal falha, até a finalização deste trabalho, levou a aceitação do pedido de cancelamento do processo por parte do advogado de defesa do ex-senador pelo STJ.

## **Legislação**

De acordo com o postulado 7, a cultura do desrespeito às leis tenderia a ocultar pequenas transgressões. Nos casos analisados foi possível identificar a presença de infrações penais de menor potencial ostensivo. Com base na análise da legislação para crimes considerados corrupção pelo MP, a pena para crimes como peculato e advocacia administrativa são consideradas infrações com menor potencial ostensivo se comparadas aos crimes de corrupção passiva e ativa, ou ainda, ocultação de bens. No entanto, a variável “brecha ou ausência de legislação” apresentou-se em apenas um dos casos, o que significa que não é obrigatoriamente uma condição necessária para ocorrência da corrupção, não confirmando a hipótese.

## **Tipos de corrupção encontradas**

Utilizo-me da tipologia proposta por Heidenheimer e descrita por Bezerra (1995), para classificar os casos analisados. Atribuí nomenclatura para facilitar a identificação dos casos, bem como para tornar mais clara a relação entre a presença e suficiência das variáveis em cada caso.

No caso do TRT, envolvendo o ex-senador Luiz Estevão, nota-se o uso deturpado de um instrumento legítimo da administração pública para a extração de renda. O caso condiz com um tipo de corrupção centrada na ideia de bem público, definido na tipologia por Heidenheimer, cuja ocorrência se verifica quando o bem público é violado em função de ganhos particulares. Foi atribuído o rótulo de “violação do bem público”.

No caso das máquinas caça-níqueis, envolvendo o ex-senador Demóstenes Torres, observa-se a apropriação indevida das instituições públicas para a viabilização de um mercado paralelo ilegal. O caso retrata a definição proposta por Heidenheimer de corrupção centrada no mercado, no qual o foco está na maximização da renda pessoal ocupante do cargo. Será chamado de “extração de renda”.

No caso dos atos secretos, envolvendo o ex-senador José Sarney, identifica-se o uso das instituições políticas e das benesses do cargo que ocupa para promover e preservar benefícios à classe política. Tal caso converge com a definição de corrupção centrada no ofício público, pois há o desvio por parte de um funcionário público dos deveres formais do cargo devido a busca de recompensas para si próprio ou para outrem. Rotulado como “desvio dos deveres”.

## **CAPÍTULO 7: O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÕES DOS PARLAMENTARES EM DENÚNCIAS DE CORRUPÇÃO E OUTRAS TRANSGRESSÕES ÀS LEIS VIGENTES**

### **7.1. Teoria dos jogos: o conceito aplicado à prática da corrupção e outras transgressões às leis vigentes.**

Tsebelis (1998) propõe uma mudança de perspectiva no uso do conceito de racionalidade para explicar fenômenos políticos. Para tanto, refuta o determinismo que postula a escolha racional como modelo de comportamento humano. Nesse sentido, utiliza-se do conceito de racionalidade como um subconjunto do comportamento humano, cuja abordagem possui forte poder explicativo em situações em que a identidade, os objetivos dos atores, e as regras de interação são conhecidas pelos envolvidos.

O autor destaca ainda que a abordagem da escolha racional se centra nas possíveis coerções que são impostas aos atores e, portanto, assume que a ação individual é uma resposta da adaptação ótima a um ambiente institucional e resultante da interação entre os atores.

A vantagem da parcimônia e da clareza teórica proposta por Tsebelis vai de encontro com a proposta da metodologia adotada neste trabalho, tendo em vista que é esperada que a fundamentação teórica forneça algumas das bases explicativas para as escolhas feitas pelos atores analisados, porém não condiciona os resultados ao silogismo da técnica dedutiva. Do mesmo modo, a proposta apresentada por Tsebelis (1998), compreende os resultados dos jogos (frutos das escolhas estratégicas racionais dos atores) como resultados de escolhas e não como erros. Em outras palavras, explicações *ah doc*, pautadas exclusivamente em uma previsão teórica dão lugar a testes empíricos que podem, por ora, evidenciar a limitação de uma teoria frente à heterogeneidade de configurações a que os casos estão condicionados. Nesse sentido, destaca-se o caráter não mecânico da análise proposta, considerando que uma vez que formulado o modelo é possível modificar as premissas para analisar distintas configurações e resultados.

A congruidade da abordagem da teoria dos jogos, com o método configuracional comparativo encontra-se ainda na noção de equilíbrio. A análise de equilíbrio possibilita explicar o resultado (arquivamento, absolvição, renúncia e sanção) a partir das configurações possíveis que condicionam as estratégias e, portanto, o comportamento dos jogadores. Nesse sentido, a corrupção é entendida como processo<sup>101</sup>, bem como o processo que decorre a partir de uma denúncia de corrupção.

Nesse trabalho analisaremos apenas dois dos resultados possíveis de proteção e não proteção de parlamentares envolvidos em casos de corrupção, sendo eles arquivamento e sanção/cassação. Nesse sentido, para compreendermos o comportamento dos atores envolvidos, seja nas práticas corruptas ou na análise dos casos (senadores), utilizaremos a teoria dos jogos. Não faremos a análise das ações dos procuradores, bem como dos ministros do STF, por limitação no entendimento dos argumentos técnicos e jurídicos utilizados, o que poderia resultar em uma análise superficial e incompleta.

A teoria dos jogos trata-se de uma teoria matemática desenvolvida com o objetivo de analisar como jogadores definem suas estratégias, a partir de situações (jogos) que envolvem conflitos de interesses. Compreende-se que o objetivo principal de cada jogador é encontrar as estratégias que os levem a resultados ótimos, considerando que os resultados dos jogos não dependem apenas de suas estratégias, mas também daquelas adotadas pelos outros jogadores envolvidos. Nesta teoria, a análise do processo decisório parte do pressuposto de que os atores não cooperam, salvo em casos em que haja coerção e/ou incentivos.

Para compreender quais são os incentivos e coerções caso a caso é necessária a análise das interações correntes nas arenas (que não somente a principal). Para tanto, a teoria dos jogos criou o conceito de subjogos, como *“jogos de dois ou mais jogadores que pode ser completamente isolado dos jogos que o circundam e pode ser resolvido por si próprio (ou seja, podem ser computados os equilíbrios)”* (Tsebelis, 1998, p. 63). Partindo do princípio de que os jogos ocorrem em múltiplas arenas, cujos *payoffs* da arena principal são influenciados por condições predominantes em outra(s) arena(s).

---

<sup>101</sup> Segundo Filho e Praça (2014), a corrupção indica um processo, uma transformação. O que significa que a corrupção não é nem essência, tampouco um estado, já que assim denunciaria seu fim, portanto, a corrupção é a mudança em si.

O resultado dos subjogos pode ser influenciado por fatores externos, isto é, por possíveis consequências geradas a partir da interação dos atores envolvidos neste jogo, a um terceiro ou a terceiros. Quando o assunto é corrupção, devemos considerar três premissas: 1) a primeira delas é que a corrupção necessariamente trata-se de uma “*operação orquestrada*” que implica na interação de dois ou mais agentes (Filho e Praça, 2014, p. 23); 2) a segunda é que a corrupção envolve atores de diferentes arenas (burocracia, legislativo, executivo, judiciário, setor privado), cujos *payoffs* podem ser variáveis; e a terceira é que “*a responsabilidade moral e jurídica dos que tomam partes de uma relação de corrupção transcende a situação concreta que protagonizam*” (Filho e Praça, 2014, p. 25), isto é, sempre há consequências a terceiros.

Segundo Tsebelis (1998, p. 61), a probabilidade de cooperação aumenta quando os *payoffs* para cooperação aumentam, bem como a probabilidade de deserção aumenta à medida que os *payoffs* diminuem.

Desta forma a proposta deste trabalho é combinar a metodologia comparativa configuracional a uma análise pautada na teoria dos jogos. Explico-me: enquanto a metodologia comparativa configuracional detecta combinações diferentes de estruturas de governança que são causalmente conectadas a um resultado específico (Ragin, 1987 e 2009; Grandori e Furnari, 2008 e 2010; Fiss, 2011) e identifica quais as estruturas são necessárias, suficientes ou redundantes (Grandori e Furnari, 2008), a teoria dos jogos ocultos analisa os incentivos (*payoffs* negativos e *payoffs* positivos) que condicionam as escolhas racionais dos atores envolvidos nos casos de corrupção nas múltiplas arenas.

Quando os jogadores decidem sem ter conhecimento prévio da escolha dos demais jogadores, há uma situação de equilíbrio, pois os jogadores estão adotando (todos eles) as melhores respostas possíveis ao que supostamente os demais podem vir a fazer. Neste caso, ninguém ganharia nada caso alterasse sua escolha, pois a escolha já reflete a perspectiva de um melhor resultado. Nesse sentido há um equilíbrio. Tais jogos são conhecidos como jogos simultâneos e sua estratégia pode ser compreendida tendo como base a ação empreendida.

As situações em que os jogadores tomam suas decisões conhecendo *ex ante* as decisões do(s) outro(s) jogador(es) foram chamadas pela literatura de jogos sequenciais. Desta forma, o jogador que decide já sabendo a ação anterior do(s) outro(s) jogador(es) usa da informação para tomar a melhor decisão na sua vez de jogar, o que significa que a cada etapa do jogo os jogadores (re)definem suas estratégias e, portanto, suas decisões. Cabe ressaltar que há dois

tipos de jogos sequenciais. Aquele cuja a informação é perfeita e outro cuja informação é imperfeita.

Se considerarmos que a partir de uma denúncia de corrupção contra um parlamentar, parte dos jogadores tem suas escolhas declaradas, enquanto a decisão de outros só será conhecida nas diversas rodadas que seguem até o final do jogo. Desta forma, mesmo em rodadas iniciais, torna-se mais fácil analisarmos uma situação de interação estratégica, visto que os jogadores ao tomarem suas decisões possuem mais informações do que em um jogo simultâneo. O que significa que a informação que dispõe um jogador acerca das decisões dos demais jogadores pode alterar significativamente as opções de um jogador em uma dada rodada, bem como a trajetória e o resultado de um jogo. Vale também ressaltar que tal interação é estratégica, o que significa que os jogadores envolvidos analisam a situação antes de tomarem suas decisões, podendo optar por um resultado parcial subótimo em uma dada roda, em busca do resultado ótimo na última. Em outras palavras, jogadores escolhem suas estratégias no decorrer das etapas com o objetivo de garantir o melhor resultado final.

Suponhamos que o PSDB tenha entrado com uma representação no CEDPS em razão de uma sequência de matérias publicadas em diferentes jornais meses antes. Tal representação refere-se a uma possível participação do Senador Jader Barbalho (PMDB-PA) em fraude numa dada empresa pública. A denúncia feita pela mídia e as evidências apresentadas resultaram na abertura de um processo de investigação pelo Ministério Público Federal e pela Polícia Federal. O caso ainda não chegou ao Supremo Tribunal Federal. Já no início das investigações foi identificada a participação de outros membros do Congresso Nacional, do próprio PMDB e de outros partidos da base governista, bem como de outros funcionários públicos. A denúncia fora apresentada no ano que antecede as eleições presidenciais, o que poderia colocar em risco a permanência do partido governista no poder, bem como manchar a imagem de outros partidos envolvidos. Situação bastante vantajosa para a oposição.

Na perspectiva da teoria dos jogos o agente da corrupção é um indivíduo racional que decide a partir de uma estrutura de incentivos e condicionantes. A decisão então reflete uma análise de custos (riscos) e benefícios (recompensas) cuja resultante é a estratégia que conduzirá o jogador ao melhor resultado final.

Considere a seguinte interação estratégica com base no caso descrito anteriormente: o senador Jader Barbalho (PMDB-PA) denunciado por fraude tem de se decidir se alega

inocência, pautando sua justificativa na acusação de outro; se alega inocência e afirma desconhecer outros possíveis envolvidos no caso; ou se alega culpa, mas para abrandar sua sanção e reduzir (ou isentar) sua pena, opta por indicar outros envolvidos.

A possibilidade da delação premiada é uma informação de conhecimento comum, ou seja, todos os jogadores têm conhecimento deste instrumento, portanto, se articularam considerando que o acusado e outros envolvidos poderão utilizá-lo. Deste modo, a estratégia {Delação Premiada<sup>102</sup>}, independentemente da ação posterior dos outros jogadores, gera maior prejuízo a rede do que ao próprio denunciado. Isso porque, se a estratégia dominante da rede é sua própria proteção, logo qualquer envolvimento com o caso pode expor vínculos associados não somente a prática criminosa em questão, mas associadas a outras. Cabe ressaltar também que apesar da redução dos custos atribuídas ao delator<sup>103</sup> vinculado à delação, a recompensa ao acusar ainda é menor do que a possibilidade de ser absolvido.

A estratégia {Não acusa e alega inocência} apresenta riscos e recompensas moderadas, se observarmos os incentivos para o agir coletivamente. Em outras palavras, não acusar não garante que o mesmo não será acusado por outrem. Apenas não dá incentivos para que a rede o acuse ou ainda se abstenha de atuar junto a ele. Não há garantias e em cada caso haverá um conjunto de incentivos (configuracionais) que serão determinantes para as decisões dos jogadores, entre o agir coletivo ou individual. A princípio não acusar pode representar riscos menores de um contra-ataque da rede, assim como alegar inocência e não indicar um possível

---

<sup>102</sup> O conceito utilizado neste trabalho remete as Leis em vigor no período analisado, ou seja, de 1993 a 2012. Juridicamente, delatar significa denunciar, revelar ou ainda acusar. A delação premiada ocorre quando o indiciado/acusado de maneira voluntária admite a prática criminosa e revela a contribuição de outra pessoa para a consecução do resultado, ou ainda, quando fornece informações a respeito das práticas delituosas promovidas pelo grupo criminoso. Tem valor probatório, pois há admissão de culpa e compromisso com a verdade. Caso o réu negue a prática da infração penal e indique um outro possível autor trata-se apenas de um testemunho (Greco, 2010). A colaboração premiada foi instituída inicialmente pelas Lei dos Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, Lei n. 7.492/86 (art. 25, §2º); 3), Lei dos Crimes de Lavagem de Capitais, Lei n. 9.613/88 (art. 1º, §5º); 4), Lei dos Crimes contra a Ordem Tributária e Econômica, Lei n. 8.137/90 (art. 16, p.u.); 5) e pela Lei n. 8.072/90 que trata de crimes hediondos. A especificidades das leis impediam que a prática pudesse ser utilizada para benefício da justiça na investigação ou no julgamento de outros crimes. Foi somente a partir de 1999 que a delação é estendida a todos os outros tipos penais, sem ressalvas, por meio da instituição da Lei de Proteção a vítimas e testemunhas, Lei n. 9.807/99 (art. 14). Sua última versão é prevista na Lei n. 12.850/2013.

<sup>103</sup> Os benefícios associados à delação premiada variam de perdão judicial, redução da pena em até 2/3 e substituição por penas restritivas de direitos (art. 4º da Lei 12.850/2013 do Código Penal).

culpado deixa a justiça de mãos abanando e, portanto, mantém as investigações em aberta e a possibilidade de ser considerado culpado.

A estratégia {Acusa e alega inocência} apresenta alto risco e baixa recompensa, pois uma vez que delatar o(s) envolvido(s), pode provocar uma retaliação da rede. O que pode resultar na redução da probabilidade de ser absolvido, visto que os envolvidos farão o que puderem para retribuir a quebra de confiança.

Podemos representar a forma estratégica dos argumentos expostos acima da seguinte maneira:

**Tabela 10 O jogo da corrupção: agir coletivo ou individual.**

<b>REDE DE PARLAMENTARES</b>	<b>DENUNCIADO</b>		
	Delação premiada (p de R proteger < 0; p de R acusar > 0; p de R Abster < 0)	Não acusa ninguém e alega inocência (p de R proteger > 1; p de R acusar < 1; p de R abster)	Acusa o outro e alega inocência (p de R proteger < 1)
Apoiar/proteger (p de D acusar < 1)	<b>- 3, 2 (cenário improvável)</b>	<b>2, 2</b>	<b>- 2, 3 (cenário improvável)</b>
Desertar/acusar (p de D acusar > 1)	<b>- 3, - 1</b>	<b>1, - 3</b>	<b>- 2, - 2</b>
Abster (p de D = 1)	<b>- 3, 1</b>	<b>- 1, 2</b>	<b>- 3, 2 (cenário improvável)</b>

Fonte: Elaboração própria, 2015.

O jogo representado acima busca representar de modo bastante simples as possíveis estratégias adotadas entre a rede e o denunciado num dado caso de denúncia/representação de corrupção de duas rodadas. Não se pretendia aqui explicitar todas as possíveis estratégias, mas apenas esboçar a interação tornando mais clara a estratégia dominante e a dominada, considerado um padrão de estratégias associadas a esse tipo de situação. Nota-se que dos nove cenários resultantes da interação, três foram considerados improváveis, pois considera-se que

sendo os jogadores atores racionais, não haveria altruísmo decorrente de uma ação ofensiva capaz de gerar prejuízo a si mesmo<sup>104</sup>. Desta forma, quando o denunciado optasse pela delação premiada, a rede jamais o protegeria. Do mesmo modo que, caso o denunciado decidisse alegar inocência e acusar outros possíveis envolvidos, os mesmos não o protegeriam ou se absteriam.

Nesse sentido, a estratégia dominante aponta para a cooperação mútua, o que significaria que a melhor estratégia seria alegar inocência e não acusar ninguém, pois evitando que a corrupção se torne manifesta, o denunciado protege a si mesmo, bem como reduz-se a probabilidade de evidenciar a rede e, portanto, colocá-la em risco (assim como encontrar vínculos com outros possíveis casos). Ressalvo apenas que uma conclusão como esta só faz sentido caso as evidências em jogo sejam insuficientes ou inconclusivas, pois desta forma é preferível cooperar com a rede, do que com as investigações, reduzindo riscos e aumentando as recompensas. Compreende-se também que quando o interesse entre as partes é baixo, a probabilidade de deserção tende a aumentar.

## **7.2. Estratégias nos casos analisados**

A análise das estratégias utilizadas no modelo abaixo, levam em consideração os resultados obtidos a partir da análise qualitativa comparativa configuracional dos casos. Os pesos atribuídos a cada ação pautaram-se na ocorrência das condições de transgressões em cada um dos casos.

Com relação à corrupção desintegrativa, presente no caso TRT-SP, o resultado obtido foi o de sanção parlamentar e não proteção. Com base nos resultados da análise realizada, concluiu-se que a estratégia dominante é a de deserção por parte da rede, visto que os custos de proteção são demasiadamente elevados e que os ganhos oriundos da transgressão não foram compartilhados. Considerou-se também que o parlamentar envolvido não apresenta características que tornariam a proteção necessária, mesmo pertencendo seu partido à base governista, pois não ocupava nenhum cargo estratégico no partido, na coalizão ou no governo. A estratégia dominante do denunciado é não acusar ninguém e alegar inocência, esperando que

---

<sup>104</sup> Tomamos a ordem das decisões como sendo a primeira do denunciado e, posteriormente, da rede (envolvidos).

as investigações não produzam provas suficientes para sua sanção ou que consiga alguns defensores que o ajudem a livrar-se das acusações.

Os valores atribuídos a cada uma das estratégias da rede, leva em consideração a probabilidade da adoção da estratégia por parte do denunciado e vice-versa. As estratégias estão condicionadas ao contexto de cada caso.

Os valores atribuídos às estratégias da rede foram “0” para “apoiar/proteger”, “2” para “acusar” e “1” para “abster”, independentemente da estratégia do denunciado, isto porque, a rede não tem nenhum incentivo para protegê-lo, como exposto anteriormente. Em contrapartida, acusa-lo põe fim ao cenário de incerteza, pois pretende punir o culpado frente à opinião pública. O valor de abster-se é maior do que o de proteção, pois podem estar envolvidos interesses de outra natureza com o partido ao qual o parlamentar acusado faz parte (tendo em vista que o partido não expulsa Luiz Estevão, como fez o PFL/DEM).

No caso das estratégias do denunciado, cabe destacar que como a corrupção é desintegrativa, a transgressão não envolvia outros parlamentares da Casa, por isso, as estratégias “acusar o outro” ou “delação premiada” não eram uma opção. Desta feita, foi atribuído valor “0” para ambas as estratégias e valor “2” para “não acusa ninguém e alega inocência”, pois seria sua melhor chance de não expor outro parlamentar e ainda tentar conquistar alguns defensores, independentemente da estratégia adotada pela Rede.

**Tabela 11: Análise de estratégias em caso de sanção de corrupção parlamentar desintegrativa (TRT-SP).**

<b>REDE DE PARLAMENTARES (R)</b>	<b>DENUNCIADO (D)</b>		
	Delação premiada (p de R proteger < 0; p de R acusar > 0; p de R Abster < 0)	Não acusa ninguém e alega inocência (p de R proteger > 1; p de R acusar < 1; p de R abster)	Acusa o outro e alega inocência (p de R proteger < 0; p de R acusar > 0; p de R abster >)
Apoiar/proteger (p de D delação < 0; p de D não acusa e alega inocência > 0; p de D acusa o outro e alega inocência < 0)	<b>0, 0</b>	<b>0, 2</b>	<b>0, 0</b>
Desertar/acusar (p de D delação < 0; p de D não acusa e alega inocência > 0; p de D acusa o outro e alega inocência < 0)	<b>2, 0</b>	<b>2, 2</b>	<b>2, 0</b>
Abster (p de D delação < 0; p de D não acusa e alega inocência > 0; p de D acusa o outro e alega inocência < 0)	<b>1, 0</b>	<b>1, 2</b>	<b>1, 0</b>

Fonte: Elaboração própria, 2015.

Com relação à corrupção integrativa, presente no caso dos atos secretos do Senado, o resultado obtido foi o de não sanção parlamentar e de proteção. O acusado, defende-se argumentando que os atos não foram editados apenas na sua gestão e que também não beneficiou somente a ele. Afirma ainda que se trata de difamação contra seu mandato como presidente da Casa, pois além de ter longa e sólida trajetória, foi ele mesmo quem solicitou o

estudo para a reforma do Senado que evidenciou os atos. Ao longo do processo conduzido no CEDPS foi possível notar a mudança no posicionamento de alguns dos parlamentares, que por fim, decidiram seguir a orientação partidária e proteger o senador. A mudança de estratégia se deu tanto porque Sarney era um ator importante para o governo que precisava de seu apoio para as próximas eleições presidenciais. Outros adeptos à proteção, possivelmente adotaram tal estratégia pois beneficiaram-se dos ganhos obtidos por meio dos atos secretos. Como a corrupção é integrativa e os benefícios foram compartilhados com outros parlamentares, as estratégias “acusar o outro” ou “delação premiada” só seriam uma alternativa caso os líderes partidários retornassem a Sarney sem uma estratégia bem definida para o arquivamento das denúncias, o que não parecia ser o caso.

Deste modo, os valores atribuídos às estratégias da rede no caso da estratégia do denunciado ser “não acusar ninguém e alegar inocência”: “2” para “apoiar e proteger”; “1” para “abster”, pois assim não acusam e contrariam a orientação partidária, mas também não legitimam as transgressões cometidas; e “-2” para “acusar”, pois possíveis sanções do governo aos partidos da coalizão, bem como sanções intrapartidárias poderiam ocorrer. No caso do denunciado os valores atribuídos foram: “2” quando a rede o protege, tendo em vista que a proteção mútua traria ganhos a ambas as partes, pois o denunciado não seria sancionado e não haveria repercussão da denúncia sobre a rede; “-2” caso a rede o acusasse, pois o denunciado seria evidenciado como o único culpado, visto que ninguém mais teria sido acusado; “1” caso a rede se abstivesse, porque, ainda assim, não recairia sobre ele a acusação dos pares.

Os valores atribuídos às estratégias da rede no caso da estratégia do denunciado ser “delação premiada” foram: “-2” para “apoiar e proteger”, pois visto que o denunciado não protegeria a rede, não haveria incentivo algum para que ela o fizesse, sendo então atribuído “2” para “acusar”, pois o incentivo seria o de gerar sanção ao acusado e tentar proteger a própria rede; e “-1” para “abster”, tendo em vista mesmo sem acusar o denunciado, os custos associados à transgressão poderiam recair sobre os outros envolvidos. Cabe destacar que a delação premiada traz credibilidade às informações fornecidas pelo denunciado, tendo em vista sua natureza e também reduz a pena atribuída às transgressões para o delator, portanto os custos associados às estratégias de Sarney seriam reduzidos, se comparados à estratégia “acusa o outro e alega inocência”. Desta forma, em um cenário de incertezas, a probabilidade de que o denunciado adote a estratégia “delação premiada” é maior que a “acusa o outro e alega inocência”, pois apesar de arcar com parte dos custos, eles se tornam reduzidos. Nesse sentido,

o valor atribuído para a estratégia delação premiada por parte do denunciado foi “1” quando a rede acusa ou abstém-se; e “-2” quando a rede protege, pois Sarney estaria se comportando de maneira contrária a esperada, o que implicaria em possíveis sanções futuras.

No caso da estratégia do denunciado ser “acusa o outro e alega inocência” os valores atribuídos às estratégias da rede foram: “-2” para proteger, pois a rede estaria ajudando aquele que a acusa, bem como estaria, em certa medida, assumindo a culpabilidade; “-1” para acusar, visto que ambos (denunciado e rede) sairiam perdendo, pois os dois ficariam em evidência aos olhos dos órgãos de controle; e “-2”, porque desta forma a rede não se defende (acusando o denunciado) e ainda deixa dúvidas sobre seu envolvimento. Com relação ao denunciado, a estratégia “acusa o outro e alega inocência” também não é benéfica, pois além de não conseguir uma redução de pena, ainda afasta qualquer possibilidade de apoio e proteção da rede. Desta forma, os valores atribuídos foram: “-2” quando a rede o protege, por agir de modo contrário ao esperado, o que pode gerar sanções futuras; “-1” quando a rede o acusa, pois ambos saem perdendo; “1” quando a rede se abstém, visto que os holofotes recairiam sobre a rede, porém não o livraria da investigação.

**Tabela 12: Análise de estratégias em caso de sanção de corrupção parlamentar integrativa (Atos Secretos).**

<b>REDE DE PARLAMENTARES (R)</b>	<b>DENUNCIADO (D)</b>		
	Delação premiada (p de R proteger < 0; p de R acusar < 0; p de R Abster < 0)	Não acusa ninguém e alega inocência (p de R proteger > 0; p de R acusar < 0; p de R abster < ou = 0)	Acusa o outro e alega inocência (p de R proteger < 0; p de R acusar < 0; p de R abster < ou = 0)
Apoiar/proteger (p de D delação > 0; p de D quando não acusa e alega inocência > 0; p de D acusa e alega inocência < 0)	<b>-2, -2</b>	<b>2, 2</b>	<b>-2, -2</b>
Desertar/acusar (p de D delação > 0; p de D quando não acusa e alega inocência > 0; p de D acusa e alega inocência < 0)	<b>1, 1</b>	<b>-2, -2</b>	<b>-1, -1</b>
Abster (p de D delação > 0; p de D quando não acusa e alega inocência > 0; p de D acusa e alega inocência < 0)	<b>-1, 1</b>	<b>1, -1</b>	<b>-2, 1</b>

Fonte: Elaboração própria, 2015.

Com base nos resultados da análise realizada, concluiu-se que a estratégia dominante tanto para a rede, como para o denunciado é a de proteção mútua.

A medida que a pesquisa for ampliada, pretende-se calcular a probabilidade de ocorrência de proteção e de não proteção e testar em outros casos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes de caminharmos para as considerações finais desse trabalho, cabe fazermos alguns apontamentos sobre os desafios enfrentados nesta pesquisa e os limites da análise aqui realizada. Dentre os desafios, destaco a dificuldade enfrentada ao longo do processo de pesquisa em obter informações junto ao Ministério Público. Foram diversas as tentativas de contato, por telefone e por e-mail, a procuradores e funcionários do MP para obter informações acerca dos casos. Nem mesmo o número dos processos e inquéritos foram informados, mesmo ressaltando que as informações solicitadas seriam apenas para o acompanhamento dos documentos que se tornassem públicos, pois tinha ciência de que os casos poderiam estar tramitando em segredo de justiça. Ainda assim, nunca obtive retorno às consultas realizadas. Outro entrave foi a consulta a documentos públicos, tanto no que se refere à consulta a relatórios do TCU, pois os links de acesso encontravam-se indisponíveis, quanto às denúncias e representações no CEDPS, tendo em vista que o sistema só foi atualizado recentemente, no segundo semestre de 2015.

Cabe ressaltar também que pelo fato dos processos contra os ex-senadores Luiz Estevão e Demóstenes Torres correrem em segredo de justiça, o acesso ao conteúdo integral das decisões tomadas pelos juízes ao longo da tramitação dos processos não foi possível. Salvo nos casos de sentenças e de decisões resultantes de recursos protocolados pela defesa, pois tornam-se públicas. Desta forma, informações complementares sobre os casos foram obtidas por meio dos veículos de comunicação. A fim de minimizar erros ou informações duvidosas, foram consultadas e contrastadas, pelo menos, três fontes distintas.

É importante frisar que a pesquisa só foi possível em razão das informações, mesmo que pouco detalhadas, publicadas pela mídia. O que resultou no atraso da elaboração da reconstituição dos casos e na dissimetria de informações entre eles. Tal dificuldade evidenciou uma fragilidade na transparência de dados públicos para o cidadão comum. O que indica que há muito o que avançar para se falar em uma efetiva transparência das instituições públicas. Tal conduta reflete a cultura das instituições que possibilita aos funcionários públicos e aos os atores políticos um terreno fértil para a ocorrência de corrupção e de proteção a tais práticas.

No que se refere à análise comparativa configuracional, vale apontar que dado o limite de casos de sanção de parlamentares, bem como o limite temporal para a realização desta pesquisa, o número de casos analisados não foi grande, o que não permitiu a observação do comportamento das combinações das variáveis em uma extensão maior de configurações. O que será melhor desenvolvido em trabalhos futuros.

Ao longo dos seis capítulos deste trabalho, procuramos desenvolver uma análise da ocorrência de corrupção, de sua sanção ou não sanção, bem como do acionamento ou não de mecanismos de proteção às transgressões em três casos. Sendo eles o do superfaturamento das obras do TRT-SP, da criação e funcionamento de um mercado ilegal de jogos de azar no Estado de Goiás e, da edição e não publicação de atos administrativos no Senado. As principais questões que nortearam essa pesquisa foram: (1) Quais as condições de ocorrência de corrupção?, (2) Qual(is) a(s) configuração(ões) de ocorrência de sanção e de não sanção pelos órgãos de controle a parlamentares acusados de transgressão no Senado brasileiro?, (3) Quais as condições de ocorrência do acionamento ou não de mecanismos de proteção entre os senadores e o Executivo a parlamentares acusados de corrupção?, (4) Qual a estratégia dominante (proteger, se abster ou proteger) aos senadores em caso de corrupção de um parlamentar?

A exposição realizada até aqui, procura dar conta de responder as questões acima levantadas. Como evidenciado pela metodologia adotada, não há a pretensão de generalização dos resultados obtidos para todos os casos de corrupção parlamentar, visto que são diversas as configurações de ocorrência de corrupção. Objetiva-se, então, apenas fornecer elementos substantivos para a discussão do tema à luz dos casos analisados.

As condições de ocorrências de corrupção foram listadas a partir dos postulados extraídos da literatura abordada neste trabalho. Sendo elas:

- Ação coletiva entre corruptos e corruptores.
- Rede de facilitadores por meio da aliança entre políticos e burocratas e, portanto, da integração entre os ambientes político e administrativo..
- Estabelecimento de um contrato entre os envolvidos, cujos cargos, funções, responsabilidades e ganhos sejam estabelecidos.
- Análise de custos e benefícios associados à transgressão.
- Cultura do desrespeito às leis.

- Moralidade paralela compartilhada entre os corruptores que contraria a moralidade circundante.
- Intervenção do Estado nas relações econômicas em que predomina uma estrutura institucional caracterizada pelo livre mercado.
- Atores políticos e burocratas dispostos a transgredirem as normas vigentes que ocupem posições estratégicas nas estruturas institucionais para a viabilização, manutenção e/ou acobertamento das atividades desenvolvidas.
- Compartilhamento de interesses e benefícios entre os envolvidos.

As configurações de ocorrência de sanção e não sanção nos casos analisados foram evidenciadas pelo QCA. Conclui-se que nos casos de sanção havia, pelo menos, a presença de “aliança entre políticos e burocracia” ou de “mecanismos de governança”, ou ainda, de ambas. Inferiu-se, portanto, que estas são as condições mínimas e invariáveis para que a sanção ocorra, ou seja, tratam-se possivelmente de condições recorrentes em casos de transgressão, independentemente das variações possíveis de transgressões. Acredita-se que a evidência de mecanismos de governança torne inquestionável a transgressão, pois não haveria outra explicação para sua existência. Nesse sentido, as mesmas condições básicas para a viabilização do mercado ilegal, contribuem para a sanção dos envolvidos em suas atividades.

Outras condições específicas podem se apresentar em alguns casos e não em outros, como foi o caso da condição “intervenção estatal”, ou ainda, reduzir o potencial de sanção, como o caso da “brecha ou ausência de legislação”. Neste caso, a brecha ou ausência de legislação para ocorrência de uma dada transgressão, pode contribuir para uma defesa baseada na alegação de desconhecimento do crime ou ato como transgressão, visto que não há previsão nas normas vigentes. Desta feita, cabe as instituições a difícil tarefa de constantemente atualizar seu conteúdo normativo, a fim de ampliar a cobertura da legislação contra transgressões e de suas possíveis variações.

No que se refere às configurações que favorecem a proteção dos pares em relação ao denunciado, aferiu-se que somente quando a corrupção é integrativa é que os mecanismos de proteção são acionados. Concluiu-se, portanto, que os benefícios da rede devem superar os custos ao protege-la. Pertencer a coalizão e o uso do recurso difamatório se apresentaram como condições necessárias, porém não suficiente para explicar a proteção de parlamentares em casos

de transgressão, pois tais condições também foram encontradas em cenários possíveis de não proteção.

Com relação à análise do processo decisório dos senadores nos casos analisados, as estratégias variaram de acordo com o contexto de cada caso, bem como com a probabilidade da adoção das estratégias do denunciado e da rede. No caso de corrupção desintegrativa (caso TRT-SP), cujo resultado foi o de sanção parlamentar, mas de não proteção da rede, pode-se concluir que a estratégia dominante para a rede é a acusação, independentemente da decisão tomada pelo denunciado. Isso porque os custos associados à proteção ao denunciado superavam os benefícios. Além disso, o denunciado não apresentava qualquer risco aos outros parlamentares, pois Luiz Estevão era o único envolvido no caso. Já a estratégia dominante do denunciado é não acusar ninguém e alegar inocência, com a expectativa de que ao não acusar outros parlamentares, ele possa conquistar alguns aliados, e assim, evitar a sanção.

No caso da corrupção integrativa (Atos Secretos), cujo resultado foi a não sanção de Sarney e o da proteção dos pares, pode-se concluir que a estratégia dominante da rede e do denunciado é a de cooperação mútua, ou seja, o denunciado não acusa ninguém e alega inocência e, a rede, o protege. Tendo em vista que ambos se beneficiaram das transgressões, as sanções são igualmente possíveis entre as partes. Desta forma, os custos de proteção mútua são menores do que caso uma das partes adote uma estratégia desertora.

Gostaria também de destacar outras considerações que se tornaram possíveis por meio deste trabalho. Primeiramente, chamo a atenção para a convergência das construções epistemológicas da palavra corrupção. Todas apontam que a ação transgressora consiste em conduta fraudulenta e ocorre ao ultrapassar os limites da legalidade, das normas formais. Definem que a corrupção implica em negociações clandestinas, no intercâmbio de recursos que são motivados pela obtenção de benefícios privados, o que lesa a pátria. Acrescenta ainda que tais práticas só são possíveis, pois trata-se de um fenômeno oculto e de difícil identificação.

Enquanto a epistemologia da palavra nos trouxe a convergência de definições, a legislação nos elucidou as limitações, o esclarecimento da corrupção, sua gravidade e sanções com base no conjunto normativa. Por se tratar de um conjunto de ações que ultrapassam o limite das normas vigentes, a legislação que define os atos e crimes nos evidenciou a legalidade e a ilegalidade das condutas parlamentares quando acusadas de transgressão(ões). Tal discussão foi de suma importância para esclarecer e compreender discursos recorrentes da opinião

pública, dos veículos de comunicação e mesmo de outros parlamentares que muitas vezes desconhecem a legislação. Isso não significa que uma vez que a legislação não atente para determinada conduta, ela seja considerada correta pela moralidade circundante, mas apenas que há a necessidade de atualização no conjunto normativo. Foi o caso, por exemplo, da denúncia por nepotismo contra o ex-senador José Sarney que evidenciou que mesmo previsto na Constituição Federal os princípios da impessoalidade, moralidade, eficiência e isonomia, assim como pela previsão do Estatuto dos Servidores da União, de proibir o servidor de manter sua chefia imediata em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil, nada impede que parentes de senadores ocupem cargos de confiança em outras instâncias. Somente em 2010, com o Decreto n. 7.203 é que o Poder Executivo dispõe sobre a vedação de nepotismo. Quase um ano depois da evidência dos atos secretos.

O conhecimento acerca da legislação nos faz compreender também com base em quais princípios uma ação infratora deve ser julgada e por quais órgãos de controle. A falta de conhecimento ou até mesmo a desatenção por parte dos órgãos de fiscalização e controle em relação ao conjunto normativo, podem decorrer, por vezes, da invalidação de um processo criminal. Tal como ocorrido no caso envolvendo o ex-senador Demóstenes Torres. Desta feita, o conhecimento acerca da legislação pôde nos levar a compreensão das causas que levaram a não punição, que ao contrário do que se acredita, ocorreu não pela leniência dos que conduziam o processo jurídico, mas pela desatenção dos que geriam o processo investigativo.

A análise do conjunto normativo propiciou na mesma medida, refutar a hipótese de que a cultura do desrespeito às leis, poderia ocultar infrações de menor potencial ofensivo. Isso porque verificou-se a partir dos casos, que para a viabilização do mercado ilegal e, portanto, para a ocorrência da corrupção, os envolvidos transgridem sempre mais de uma lei.

A revisão teórica, em contrapartida, nos apresentou a complementariedade das perspectivas para a compreensão do fenômeno. A análise dos aspectos institucionais, econômicos, comportamentais, culturais e relacionais permitiu uma visão holística sobre as condições para a ocorrência da corrupção. Extraídos os postulados que orientaram à criação das variáveis, outras inferências se tornaram possíveis pela multiplicidade de enfoques e argumentos apresentados pela literatura. Tornou-se possível a compreensão acerca das motivações pessoais dos atores à prática da corrupção, para então diferenciá-las dos incentivos oferecidos pelo mercado.

Desta forma, foi possível compreender quais ações podem ser desenvolvidas pelos órgãos de controle a fim de evitar que o mercado ilegal se torne atrativo. Verificou-se que quanto maior for a naturalização dos atos transgressores, maior torna-se a rede de envolvidos e beneficiados. Tanto no caso dos atos secretos, com o envolvimento de inúmeros senadores e de dois funcionários-chave no mercado da corrupção, quanto no caso do envolvimento de funcionários públicos de diferentes esferas, funções e cargos no mercado dos jogos de azar, foi necessária a construção de uma estrutura institucional operacional complexa, estável e permanente. A previsibilidade sobre o comportamento esperado dos atores, garantidos por tais estruturas, tendem a criar um ambiente seguro para as atividades do mercado ilegal, e reduzem a probabilidade de flagrante, pois cria-se um “*mutual pacts of reciprocal protection against scandals*”. Nesse sentido, reduz-se também os riscos e custos envolvidos nas atividades, o que torna o saldo do cálculo entre custos e benefícios, positivo.

A possibilidade de romper o círculo virtuoso apresentado anteriormente, seria quando parlamentares em um cenário de incertezas e disputas partidárias, lançam mão de denúncias uns contra os outros, como recurso difamatório. A análise nos mostrou que o recurso difamatório pode não ser suficiente para gerar sanção sobre o parlamentar e, assim vencer a competição estabelecida. No entanto, quando o parlamentar acusado pertencer a um partido da coalizão governista e quando houver a presença de aliados, ou seja, quando os ganhos oriundos do mercado ilegal tenham sido compartilhados, os mecanismos de proteção podem ser acionados. Apesar de não ser suficiente para a proteção do parlamentar a presença de tais condições, elas se apresentaram como necessárias.

A atuação dos órgãos de controle também contribui para a ocorrência de um resultado ou outro. Verificou-se que quando há um processo investigativo conduzido por órgãos de fiscalização e controle, que antecedam as denúncias no órgão de controle interno do Senado, bem como nos tribunais do Judiciário, as evidências levantadas tendem a dar suporte e credibilidade às acusações, sem implicar na restrição da autonomia decisória de cada órgão. O que aumentaria a probabilidade de sanção. Com tal argumento, não pretendo invalidar o processo que resultou nas denúncias e representações contra José Sarney, visto que a análise qualitativa comparativa nos mostrou que a configuração apresentada no caso, tornava favorável a proteção ao parlamentar, visto que a queda de Sarney poderia representar a não reeleição do PT nas próximas eleições presidenciais. A análise do caso confirma o postulado de que os interesses, bem como as posições institucionais dos envolvidos importam.

Foi possível verificar também que a brecha na legislação que regulamentava a prática do bingo no país, permitiu a criação do mercado de jogos de azar. Desta feita, mesmo com a mudança na legislação, os “empresários” que exploravam tal mercado não quiseram abrir mãos de seus ganhos garantidos. Para tanto, desenvolveram mecanismos de governança complexos, a partir da aliança entre o público (burocracia pública e políticos) e o privado para viabilizar o mercado, agora, ilegal.

Por fim, gostaria de destacar a relação encontrada entre o tipo de crime cometido pelo parlamentar e sua trajetória profissional. A análise torna possível inferir que a formação profissional do parlamentar auxiliou à condução das atividades transgressoras no mercado de corrupção. No caso de Luiz Estevão, sua trajetória de sucesso em expandir seus negócios em diferentes frentes, não teve o mesmo êxito ao tentar fortalecer sua empresa de construção civil por meio da licitação para a construção do edifício sede do TRT-SP. No caso de Demóstenes Torres, sua trajetória na Secretaria de Segurança Pública, bem como no MP e no Senado, forneceram conhecimentos necessários sobre os caminhos e cuidados indispensáveis para o funcionamento de um mercado ilegal, evitando, assim, os riscos institucionais. Sarney e sua longa carreira política, também se relacionam com a infração cometida. Sarney já foi presidente, vice-presidente, governador, senador e presidente do Senado por três mandatos. O conhecimento acerca da existência dos atos administrativos secretos e de sua blindagem, tornou possível a ocorrência da distribuição de benefícios a diversos senadores, inclusive a ele mesmo. A presidência do Senado permitiu também a Sarney indicar Agaciel Maia, Diretor Geral do Senado que orquestrou a distribuição de benefícios a diversos parlamentares neste mercado clandestino.

Para finalizar este trabalho gostaria de destacar que o fortalecimento dos órgãos de controle e do avanço na adequação da legislação vigente têm contribuído para a sanção da corrupção. Tão importante quanto, tem sido a atuação da mídia ao evidenciar e, até mesmo, contribuir com a investigação de tais práticas. A movimentação das instituições públicas brasileiras na direção do combate à corrupção reflete não somente a preocupação com os efeitos da corrupção que incidem sobre a administração pública e sobre o cidadão, mas também com a legitimidade do sistema político. Nesse sentido, acredito que trazer à tona casos de corrupção, não deixa apenas gosto amargo na boca do cidadão, mas também uma satisfação ao nos depararmos com o amadurecimento de nossas instituições no combate à corrupção. Ressalto

novamente, que este estudo não pretende esgotar a discussão sobre o tema, mas apenas contribuir para uma agenda de pesquisa que só tende a crescer.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Cláudio W. Relações entre índices de percepção de corrupção e outros indicadores em onze países da América Latina. Os Custos da Corrupção. Cadernos Adenauer, Nº 10, 2000.

ABRAMO, Claudio Weber. “Percepções pantanosas: a dificuldade de medir a corrupção”. NOVOS ESTUDOS, CEBRAP, 73, novembro de 2005, pp. 33-37.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. “Sistemas políticos de América Latina”. Madrid, Tecnos, 2 ed., 1999. vol. 1.

ATKINSON, M. M.; MANCUSO, M.. “Do we need a code of conduct for politicians? The search for an elite political culture of corruption in Canada”. Canadian Journal of Political Science, XVIII, 1985, 459-480.

BARBOSA, Rui. “Obras Completas de Rui Barbosa”. Rio de Janeiro, Secretaria da Cultura, Fundação Casa Rui Barbosa, V. 16, t. 8, 1889.

BARDHAN, Pranab. “Corruption and Development: a review of issues.” Journal of Economic Literature, vol. 35, no 3, Sep. 1997, p. 1320-1346.

BARZEL, Y. (1989): Economic Analysis of Property Rights, Cambridge University Press.

RAGIN, C. C., BECKER, H. S. “What is a case? Exploring the foundations of social inquiry. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1992.

BECQUART-LECLERCQ, J. “Paradoxes of Political Corruption: A French View”, pp. 191-210 in Political Corruption. A Handbook, edited by A. J. Heidenheimer, M. Johnston, and V. T. LeVine. New Brunswick, NJ and Oxford: Transaction, 1989.

BERG-SCHLOSSER, Dirk; DE MEUR, Gisèle; RIHOUX, Benoît; RAGIN, Charles C.. “Qualitative Comparative Analysis (QCA) as an Approach”, in RIHOUX, Benoît; RAGIN, Charles C., Configurational Comparative Methods. Los Angeles, London, New Delhi and Singapore: Sage, 2009.

BOBBIO, Norberto. *“Diálogo em torno da república - os grandes temas da política e da cidadania”*. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro, Campus, 1998.

CHAIA, VERA; TEIXEIRA, MARCO ANTONIO. *“Democracia e escândalos políticos”*. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 15, n. 4, p. 62-75, Dec. 2001

COUTO, Cláudio Gonçalves; SANTOS, Natalia Navarro. *“Representação Parlamentar e Oligarquização: O Caso do Conselho de Ética do Senado.”* In: ANPOCS 2011, Caxambu. 35º Encontro Anual da ANPOCS, 2011.

DELLA PORTA, Donatella, VANNUCCI, Alberto. *“The governance mechanisms of corrupt transaction”*. In LABSDORFF, Johann G.; TAUBE, Markus; SCHRAMM, Matthias. *The new institutional economics of corruption*. New York: Routledge, 2005.

ELIOT. A. (ed.). *“Corruption and the Global Economy”*. Washington: Institute for International Economics, 1995.

FIESP. *“Corrupção: custos econômicos e propostas de combate”*. Relatório: Questões para Debate, São Paulo, março de 2010.

FILGUEIRAS, Fernando. *“A Corrupção na Política: Perspectivas Teóricas e Metodológicas”*. Cadernos CEDES, Rio de Janeiro, 2006, n. 5.

FILGUEIRAS, Fernando. *“Corrupção, democracia e legitimidade”*. Editora UFMG, 2008.

FILHO, Clóvis de Barros, PRAÇA, Sérgio. *Corrupção: Parceria Degenerativa*. Campinas: Editora Papyrus, 2014.

Fiss, Peer C. *“Building better causal theories: A fuzzy set approach to typologies in organization research.”* Academy of Management Journal 54.2 (2011): 393-420.

FRIDERICH. *“Corruption Concepts in Historical Perspectives”* in HEIDENHEIMER, A. J., and JOHNSTON, M. editors *“Corruption: Concepts & Contexts, 3<sup>rd</sup> ed., 2009, p. 15.*

GARCIA, Mônica Nicida. *Agente político, crime de responsabilidade e ato de improbidade*. Brasília: Boletim dos Procurados República, a.v, n. 56, dez. 2002. Disponível em: [http://www.pedrojorge.org.br/e107\\_files/downloads/boletim\\_56.pdf](http://www.pedrojorge.org.br/e107_files/downloads/boletim_56.pdf).

GARDINER, John. *"The Politics of Corruption"*. New York, Sage, 1970.

GINGERICH, Daniel, W.. *"Corruption in General Equilibrium: Political Institutions and Bureaucratic Performance in South America"*. Harvard, USA, dissertation, 2006.

GRANDORI, Anna; FURNARI, Santi. *"A chemistry of organization: Combinatory analysis and design"*. *Organization Studies*, v. 29, n. 3, p. 459-485, 2008.

GRANDORI, Anna; FURNARI, Santi. *"Structural heterogeneity, organizational robustness and innovation performance"*. In: V Research Workshop on Institutions and Organization. 2010.

HEIDENHEIMER, A. J.. *"Political Corruption: Readings in Comparative Analysis"*. New York, Holt, 1970.

HILLMAN, Richard S.; D'AGOSTINO, Thomas J. *"Partidos políticos, opinião pública e o futuro da democracia na Venezuela"*. *Opinião Pública*, v. 6, n. 1, p. 55-75, 2000.

JAIN, Arvind K. *"Corruption: a review"*. *Journal of economic surveys*, v. 15, n. 1, p. 71-121, 2001.

KLITGAARD, Robert. *"Controlling corruption"*. Berkeley/Los Angeles/London: University of California, 1988.

KLITGAARD, Robert; MACLEAN-ABAROA, Ronald ; PARRIS, H. Lindsey. *"Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention"*. Institute for Contemporary Studies (ICS), World Bank Institute, 2000.

LAMBSDORFF, J. Graf (1999) *"Corruption in Empirical Research – A Review"*, Transparency International Working Paper, November  
<[http://www.transparency.org/iacc/9th\\_iacc/papers/day2/ws1/d2ws1\\_jglambsdorff.html](http://www.transparency.org/iacc/9th_iacc/papers/day2/ws1/d2ws1_jglambsdorff.html)>.

LAMBSDORFF, Johann Graf. *"Making corrupt deals: contracting in the shadow of the law"*. *Journal of Economic Behavior & Organization*, v. 48, n. 3, p. 221-241, 2002.

LEFF, Nathaniel. “*Economic Development Through Bureaucratic Corruption*” en Arnold Heidenheimer (ed.), *Political Corruption. Concepts and Contexts*, New Jersey, Transaction, 2000.

MACHADO, Maíra Rocha; FERREIRA, Luisa M. Abreu (orgs). “*Estudos sobre o caso TRT*”. São Paulo: Direito GV, 2014.

MAURO, Paolo. “*Corruption and growth*”. *Quarterly Journal of Economics*, v. 110, n. 3, 1995, p. 681-712

MAURO, Paolo. “*Why worry about corruption?*” *Economic Issues*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, Nº 6, 1997.

MAGALHÃES, J. L. Q. de. “*Jurisdição Constitucional e Federalismo*”. *Revista Jus Vigilantibus*, 2009.

MAURO, Paulo. “*Corruption and Growth*”. *Quarterly Journal of Economics*. CX, 1995, 681-712.

NASSIF, Luiís. “*O jornalismo dos anos 90*”. São Paulo: Futura, 2003.

NICOLAU, Jairo M.. “*Sistemas Eleitorais*”. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora, 2002.

NORONHA, Edgard Magalhães. “*Direito penal*”. Edição Saraiva, 1968.

NYE, Joseph. “*Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis*” *American Political Science Review*, vol. 61, n. 3, 1976, pp.417-427.

PETERS, John, WELCH, Susan. “*Political corruption*”. *American Political Science Review*, v. 72, n. 3, 1978, p. 974-984.

PINTO, Celi Regina Jardim. “*A banalidade da corrupção: uma forma de governar o Brasil*”. Minas Gerais: Editora UFMG, 2011.

PITKIN, Hanna Fenichel. “*Representação: palavras, instituições e ideias*”. *Lua Nova*, v. 67, p. 15-47, 2006.

POWER, Timothy J.; GONZALEZ, Júlio. “*Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial.*” Rev. Sociol. Polit., Curitiba, n.21, Nov. 2003.

POWER, Timothy Joseph; TAYLOR, Matthew MacLeod (Ed.). “*Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability*”. University of Notre Dame Press, 2011.

RAGIN, C. C. “*The comparative method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies*”. Berkeley, Los Angeles, and London: University of California Press, 1987.

RIHOUX, Benoît; MEUR, Gisèle De. “*Comparative research design: case and variable selection*”. In: Rihoux, Benoît; Ragin, Charles (eds). *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and related techniques*. Los Angeles, London, New Delhi and Singapore: Sage, 2009.

RIHOUX, Benoît; RAGIN, Charles C. “*Configurational comparative methods: Qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques*”. California: Sage Publications Inc., 2009.

ROSE-ACKERMAN, Susan. “*The Political Economy of Corruption.*” In ELIOT. A. (ed.) *Corruption and the Global Economy*. Washington: Institute for International Economics, 1997.

ROSE-ACKERMAN, Susan. “*Corruption and Development.*” Annual World Bank Conference on Development Economics, 1998.

SILVA-SANCHEZ, Jesús María. “*A expansão do direito penal: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais*”. São Paulo: RT, 2002

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. “*The political economy of corruption in Brazil*”. São Paulo, RAE - Revista de Administração de Empresas, v. 39, n. 3, Jul/Set 1999, p. 26-41.

SILVA, Marcos F. G. “*Corrupção e desempenho econômicos. Os Custos da Corrupção*”. Cadernos Adenauer, Nº 10, 2000.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da; COSTA, Susana Henriques da. “*O controle judicial da corrupção e o modelo processual brasileiro: reflexões a partir do caso TRT*”. In MACHADO, Máira Rocha; FERREIRA, Luisa M. Abreu (orgs). *Estudos sobre o caso TRT*. São Paulo: Direito GV, 2014.

SPECK, W. Bruno. “*Mensurando a Corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas.*” In SPECK, B. “*Os Custos da Corrupção*”. São Paulo, Konrad Adenauer, 2000.

SPECK, Bruno W. “*Caminhos da transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade*”. Editora da Unicamp, 2002.

TANZI, Vito; DAVOODI, Hamid. “*Corruption, public investment*”. & *Growth*. Working paper, 1997.

TORON, Alberto Zacharias. “*Crimes de colarinho branco: os novos perseguidos?*”. Revista Brasileira de Ciências Criminais. São Paulo: RT, ano 7, n. 28, p. 73, 1999.

TRAN A. and R. MACLEAN-ABAROA “*Four Stages to Analyze and Prevent Corruption*”, 2007, Kennedy School Review, Pages 43 – 60, 2007.

TSEBELIS, George. “*Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada*”. Vol. 17. Edusp, 1998.

TULLOCK, G. “*The backward Society: Static Inefficiency, Rent Seeking, and The Rule of Law*”, pp. 224-37, in *The Theory of Public Choice*, edited by J. M. Buchanan and R. D. Tollison. Ann Arbor: University of Michigan Press.

UGALDE, Luis Carlos. “*El debate sobre la corrupción em México*”. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

VANNUCCI, Alberto. “*The informal institutions of corruptions: A typology of governance mechanisms and anti-corruption policies*”. Department of Political and Social Sciences University of Pisa, v. 3, p. 1-30, 2011.

WILLIAMSON, O. “*Transaction cost economics and organizational theory*”. Industrial and Corporate Change. New York: Oxford U. Press, 1993.

## **LEGISLAÇÃO CONSULTADA**

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Contém as emendas constitucionais posteriores. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL, Código Penal. Brasília, DF, 1940.

## ANEXO

Tabela: Sanções aplicadas ao ex-senador Luiz Estevão.

RÉU	TCU (MULTAS)	PENAL (1a. Instância)	PENAL (2a. Instância)	ACP	Sanções definitivas e ou executadas
Luiz Estevão	<ul style="list-style-type: none"> <li>condenado como responsável solidário pelo pagamento de R\$ 169.491.951,15</li> </ul>	Absolvido	<ul style="list-style-type: none"> <li>condenação por peculato, estelionato, corrupção, falsidade ideológica e formação de quadrilha.</li> </ul>	ACP n. 2000.61.00.012 554-5	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cassação do mandato no senado e inelegibilidade por 10 anos.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>multa de 10 milhões</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>31 anos de reclusão.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>condenado como responsável solidário por danos materiais e morais e multa civil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>acordo entre o Grupo OK e a AGU na ação de execução referente à condenação do TCU: R\$ 168 milhões recolhidos aos cofres públicos até julho de 2014.</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>multa: cerca de R\$ 3 milhões.</li> <li>efeito da condenação: perda de valores depositados em contas irregulares no exterior.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente</li> <li>suspensão dos direitos políticos por dez anos</li> <li>proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais</li> <li>condenação confirmada em apelação.</li> </ul>	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados extraídos de Machado e Ferreira (2014).